

Primo Rapporto sull'Analisi dei processi d'implementazione del REI

Novembre 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**

Il presente documento 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

Responsabile del progetto : Paolo Severati – Struttura lavoro e professioni

L'indagine e la redazione del rapporto di ricerca sono stati realizzati da un gruppo di lavoro INAPP composto da: Anna Ancora, Michele Cuppone, Monica Esposito, Salvatore Marsiglia, Valentina Menegatti, Alessandro Rizzo, Marta Santanicchia.

L'indagine ha ospitato tre progetti formativi rivolti alle laureande Giulia Ciancimino, Carlotta Indiano e Veronica Proia che hanno collaborato, in qualità di ricercatori junior, alle attività della ricerca.

Si ringraziano tutti i responsabili ReI della Regione Piemonte, Veneto, Calabria, Sicilia e Provincia di Trento che hanno partecipato all'indagine.

Indice

Introduzione (di Anna Ancora).....	4
Capitolo 1 La valutazione dei processi di implementazione: il percorso di indagine (di Anna Ancora).....	7
Il questionario per i responsabili REI delle Regioni	11
Capitolo 2	13
Il REI: evoluzione e descrizione della misura (di Monica Esposito, Valentina Menegatti e Alessandro Rizzo)	13
I passaggi evolutivi del REI: dalla Carta Acquisti Sperimentale al Sostegno all’Inclusione Attiva (di Monica Esposito e Alessandro Rizzo).....	15
Introduzione del REI: i livelli essenziali delle prestazioni sociali (di Valentina Menegatti).....	19
I requisiti di accesso e il beneficio economico (di Monica esposito, Valentina Menegatti e Alessandro Rizzo).....	22
Le funzioni della misura e gli attori coinvolti: l’erogazione del contributo economico (di Monica esposito, Valentina Menegatti e Alessandro Rizzo).....	24
Le funzioni della misura e gli attori coinvolti: la presa in carico inclusiva (di Monica esposito, Valentina Menegatti e Alessandro Rizzo).....	27
Capitolo 3	33
Il quadro logico del REI: elementi preliminari per una valutazione dell’implementazione della misura (di Marta Santanicchia)	33
I LEP nel Decreto REI e nel Piano povertà 2018-2020	34
Risorse economiche per il conseguimento dei LEP e relative ripartizioni	36
Il quadro logico del REI.....	38
Capitolo 4	49
Il duplice ruolo delle Regioni: il REI e le misure regionali (di Anna Ancora e Valentina Menegatti).....	49
L’azione di avvio e <i>governance</i> nel processo di implementazione del ReI (di Anna Ancora).....	49
Le misure regionali in materia di sostegno al reddito (di Valentina Menegatti)	56
Conclusioni (di Anna Ancora).....	62
Riferimenti Bibliografici.....	63
Sitografia	64

Introduzione

(di Anna Ancora)

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

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

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

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

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

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

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

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

I lavori di indagine realizzati da INAPP sul tema delle misure di sostegno al reddito (CAS e SIA)¹ rappresentano tappe di un unico percorso di riflessione sui processi di implementazione realizzati rispetto alle quali questo lavoro rappresenta un ulteriore momento conoscitivo di un pezzo specifico dell'oggetto in analisi. In questo caso l'attenzione è posta sui primi sei mesi di implementazione della misura, quindi sulla fase di innesto di un processo che si inserisce a seguito di misure analoghe già implementate e già esplorate dalle indagini precedenti.

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

Si parte dall'inquadrare il REI nelle sue parti costitutive, sia in una prospettiva normativa e giuridica che nella sua sostanza logico-formale. Ripercorrere la struttura logica dell'azione, così come esplicitata formalmente e concepita, dalla fase di progettazione a quella di declinazione delle operazioni di realizzazione, rappresenta il fondamento concettuale rispetto a cui intraprendere qualsiasi procedimento di concettualizzazione operativa finalizzato alla possibilità di individuare indicatori di efficacia della misura e di efficienza del processo. Gli aspetti di approccio e di metodo rispetto ai quali si è proceduto per realizzare questo lavoro vengono illustrati nel paragrafo che segue.

Il report si conclude con quanto emerso dalle interviste ai responsabili di Regione nel tentativo di far emergere sia gli aspetti specifici delle esperienze delle Regioni che hanno partecipato all'indagine che le uniformità rinvenibili dalla comparazione dei contesti osservati. A questo si aggiunge una disamina approfondita sulle misure di sostegno al reddito di carattere regionale implementate nelle Regioni italiane, al fine di offrire una rappresentazione del contesto normativo in cui il REI trova il suo spazio di applicazione.

In allegato al report, sono stati inseriti una serie di documenti in esito al lavoro di analisi svolto in fase *desk* e riguardano la procedura di analisi testuale realizzata sui testi del Decreto REI; le tabelle riassuntive sul quadro normativo relativo alla legislazione regionale in materia di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito; un quadro di sintesi delle caratteristiche socio-demografiche ed economiche delle Regioni italiane, integrate da cartografie sui principali indicatori economici analizzati e, infine, il questionario utilizzato per la rilevazione presso le Regioni.

In sintesi, quindi, questo lavoro -avendo posto sotto osservazione i primi sei mesi dell'implementazione del REI relativamente al ruolo delle Regioni- rappresenta essenzialmente un punto di partenza che pone in evidenza elementi di sfondo utili alla predisposizione di disegni di analisi del processo di realizzazione della misura in esame e delle sue fasi successive. In vista del

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

completamento del primo anno di attuazione, si rende opportuno predisporre un disegno di valutazione dell'intero processo coinvolgendo la parte più attiva e operativa di esso: i Comuni, laddove si finalizza il percorso di attuazione e si traduce nelle operazioni concrete di erogazione del reddito e presa in carico dei servizi. Una delle possibili strategie di indagine percorribile è una survey che veda coinvolti gli Ambiti Territoriali.

Capitolo 1

La valutazione dei processi di implementazione: il percorso di indagine

(di Anna Ancora)

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

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

	AZIONE	VALUTAZIONE
ATTORI (chi)	decisori, operatori, destinatari, utenti (in una parola, gli <i>stakeholders</i>)	valutatori (interni o esterni)
MEZZI IMPIEGATI (come)	risorse (umane, materiali)	Saperi, metodologia, tecniche
MOMENTI O FASI (quando)	progettazione, implementazione, conclusione	<i>ex ante</i> , <i>in itinere</i> , <i>ex post</i>
OBIETTIVI (perché) e RISULTATI (cosa si ottiene)	efficacia ed efficienza dell'azione	formulare un giudizio; migliorare l'azione
	esiti, <i>output</i> , <i>outcome</i> , impatti	formulazione di un giudizio, analisi dei risultati

(Cfr. Stame, 1998)

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

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

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

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

Il REI altro non è, dunque, che la misura definitiva strutturatasi nell'evoluzione delle precedenti, con leggere variazioni e aggiustamenti. In tutti i casi, si tratta di azioni programmate complesse, articolate in diverse fasi, che comportano la gestione di situazioni di grande complessità, sia a livello organizzativo che operativo: a partire dalle procedure di intercettazione e controllo, atte a reclutare l'utenza eleggibile a usufruire della misura, fino ad arrivare a quelle di avvio e successiva conduzione della macchina organizzativa complessiva, che richiede l'azione sinergica di più soggetti che concorrono alla realizzazione dell'intero processo.

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

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

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

Le esperienze di indagine maturate da INAPP, relativamente all'analisi dei processi di implementazione delle precedenti misure in alcuni contesti territoriali, hanno consentito di acquisire utili elementi di conoscenza che rappresentano uno sfondo rispetto al quale tracciare un percorso di indagine del processo del REI, avendo chiari quali siano gli elementi rilevanti e significativi da sottoporre a osservazione per restituire un quadro della funzionalità e dell'efficienza del processo.

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

Gli interrogativi, le ipotesi generali e orientative di ricerca, a partire dalle quali si snoda il percorso di indagine, possono essere formalizzate come segue:

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

8. Il processo di implementazione varia rispetto alle caratteristiche del territorio? E come? La base empirica da costruire per rispondere ai quesiti orientativi su esposti è sussumibile in tre macro-dimensioni tematiche che sono state oggetto di trattazione:

- il CONTESTO in cui si svolge l'azione (Regione). La caratterizzazione del contesto territoriale in cui viene implementata l'azione programmata nella sua configurazione costitutiva è necessaria per capire in quale terreno sociale si inserisce il processo analizzato e se determinate caratteristiche socio-economiche e culturali siano in relazione con eventuali differenze di impatto derivanti dall'introduzione della misura in esame.
- L'AZIONE implementata. La descrizione del processo, nella fase considerata, è l'oggetto centrale dell'indagine.
- Gli ATTORI coinvolti. Un'analisi dell'azione implementata non può prescindere dall'individuazione dei ruoli di ogni soggetto coinvolto nel processo, in quanto ogni soggetto realizza parti costitutive dell'azione complessiva e determina l'attivazione dell'intero processo.

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

IL CONTESTO:

La caratterizzazione dei territori avviene sulla base di parametri socio-economici in grado di differenziare tra contesti più o meno depressi. Si dovranno caratterizzare i territori rispetto alla connotazione socio-economica, alla rete di servizi esistente, creando tipologie utili a interpretare in modo più adeguato gli impatti delle misure di contrasto alla povertà. Si può ipotizzare che il processo di implementazione del REI possa essere più agevole in contesti territoriali più robusti ed efficienti rispetto alla rete dei servizi sociali presenti sul territorio. O che, laddove l'incidenza della povertà risulti più bassa, l'organizzazione del processo sia facilitata dal fatto di avere un numero minore di potenziali beneficiari da gestire.

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

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

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

L'AZIONE implementata:

L'osservazione dell'azione riguarda i primi sei mesi di realizzazione del processo. L'azione va inquadrata a partire da una ricostruzione del percorso pregresso che conduce al REI e da un'analisi degli obiettivi dichiarati, della progettazione delle fasi operative per raggiungerli. Gli elementi da considerare sono relativi sia alla parte organizzativa che operativa del processo e puntano a mettere

in luce tanto la coerenza e l'aderenza tra progettualità e traduzione operativa quanto alla fluidità stessa delle operazioni realizzate:

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

Gli ATTORI coinvolti:

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

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

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

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

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

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

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

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

È stata realizzata una rilevazione condotta con questionario semi-strutturato autosomministrato rivolto ai responsabili delle 21 Regioni italiane. Lo scopo della rilevazione era quello di acquisire un quadro complessivo di quanto avvenuto su tutto il territorio nazionale a livello regionale

relativamente ai procedimenti organizzativi e di coordinamento dell'azione programmata, tenendo conto, in particolar modo, della gestione e dislocazione delle risorse finanziarie destinate agli ambiti e delle modalità di organizzazione e coinvolgimento dei servizi sociali presenti sul territorio e, dunque, allo specifico ruolo svolto dalla Regioni.

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

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

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

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

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

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

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

Il questionario per i responsabili REI delle Regioni

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

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

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

Il questionario è stato progettato in forma semi-strutturata, ma risponde alla prioritaria esigenza di lasciare ampio margine di articolazione e libertà all'intervistato per consentire l'acquisizione di un'elevata quantità di informazioni. Le parti standardizzate del questionario sono state previste per due ragioni: la prima, per consentire un confronto parametrato su alcune posizioni rilevata tramite

scala di atteggiamento in merito a opinioni sul REI; la seconda, per agevolare il più possibile la compilazione dello strumento, avendo scelto la modalità dell'invio per posta elettronica, con auto-compilazione da parte dell'intervistato, sulla base di un criterio di economicità delle risorse a disposizione.

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

1. le misure regionali in materia di contrasto alla povertà già attuate presso la Regione;
2. il REI.

La prima sezione intende ricostruire il quadro degli interventi e delle misure presenti su territorio regionale e la modalità di gestione dei fondi attraverso cui esse vengono finanziate. Le indicazioni in questo senso costituiscono una base empirica che fornisce una misura del grado di attivazione della Regione con riferimento al problema della povertà e che fa da quadro di sfondo su cui si inserisce il REI come misura a carattere nazionale.

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

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

- contesto in cui avviene;
- attori coinvolti e loro funzioni;
- obiettivi e finalità delle operazioni che concorrono all'azione complessiva;
- flussi Comunicativi tra gli attori coinvolti;
- esiti dell'azione (attesi, non attesi, positivi, negativi);
- effetti prefigurabili a lungo termine;
- atteggiamenti e opinioni.

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

Capitolo 2

Il REI: evoluzione e descrizione della misura

(di Monica Esposito, Valentina Menegatti e Alessandro Rizzo)

Il tema del contrasto alla povertà è un obiettivo che ha assunto negli ultimi anni caratterizzati dalla crisi economica una dimensione qualitativa e quantitativa sempre più rilevante ed urgente. Il diritto all'assistenza previsto agli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione, si esplica storicamente nel nostro ordinamento attraverso un mix di servizi e di prestazioni monetarie, con una prevalenza di queste ultime. Altro aspetto che caratterizza l'attuazione di tale diritto è rappresentato dall'estrema frammentazione nel suo finanziamento (interventi finanziati dallo Stato, dalle Regioni, dagli enti locali ed altri in cui confluiscono mix di fonti normative a diversi livelli).³

Nel panorama variegato degli strumenti previsti all'uopo e rivolti a coloro che versano in condizioni di bisogno economico, l'approvazione della 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" si pone proprio in un'ottica di riordino della materia delle prestazioni di natura assistenziale, nonché del sistema degli interventi e dei servizi sociali, prevedendo altresì una misura universale e nazionale, denominata "Reddito di inclusione".⁴

Con l'emanazione del Decreto legislativo n. 147 del 15 settembre 2017 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà", si prevede la sostituzione a partire dall'1 gennaio del SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva) con una nuova misura unica di contrasto alla povertà, il Reddito di Inclusione (REI), che rappresenta un punto d'approdo a valle di una serie di sperimentazioni succedutesi nel corso degli anni, a partire dal reddito minimo di inserimento, all'istituzione della Carta acquisti sperimentale nel 2013 (CAS), successivamente confluita (con la legge n. 208/2015 e i successivi Decreti interministeriali del 26/5/2016 e del 16/3/2017) nel Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), a sua volta sostituito dal Reddito di inclusione (REI) a far data dal 1 gennaio 2018.⁵

Tale recente misura (che consta di due componenti: un beneficio economico, così come previsto dall'art. 4, ed una serie di servizi alla persona afferenti alla rete dei servizi e degli interventi disciplinati dalla legge n. 328/2000 ed individuati sulla base di una valutazione multidimensionale del bisogno), si differenzia sostanzialmente dal SIA per il fatto di essere strutturale e non più

3 I fondi nazionali sono ripartiti in sede di legge di stabilità e liquidati in seguito alla loro ripartizione su base regionale concordata in Conferenza Stato-Regioni; i fondi regionali sono definiti in sede di bilancio preventivo, in base alle disponibilità del periodo e alle leggi di finanziamento settoriali adottate dalle Regioni; i fondi comunali variano in maniera considerevole a seconda dell'annualità e del territorio di riferimento.

4 L'art. 1 prevede infatti l'emanazione da parte del Governo, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore, di uno o più decreti attuativi aventi ad oggetto:

l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, denominata reddito d'inclusione (REI), "individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale";

il riordino della materia delle prestazioni di natura assistenziale per il contrasto alla povertà, con le eccezioni riferite a quelle rivolte alla popolazione anziana; sostegno alla genitorialità; condizione di disabilità e invalidità del beneficiario;

rafforzamento in merito al coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire su tutto il territorio i livelli essenziali delle prestazioni, nella cornice dei principi delineati dalla legge n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

5 Per una puntuale disamina di tale percorso delle misure messe in campo prima del REI a partire dal Reddito minimo d'inserimento (previsto dalla legge finanziaria 1999 sulla base delle indicazioni fornite dal rapporto della Commissione Onofri del 1997), la nuova social card, l'implementazione del Sostegno per l'inclusione attiva, nonché alcuni dispositivi previsti dai legislatori regionali (di cui si darà conto successivamente) si veda in proposito il Focus "Povertà, sarà la volta buona?" a cura di M. Novarino e G. Marocchi in Welfare oggi n. 1-2017; Rapporto di ricerca Inapp, 2016, "Verso il sostegno per l'inclusione attiva: il processo di implementazione della carta acquisti sperimentale (Un'indagine qualitativa); Rapporto di ricerca Inapp 2017, L'implementazione del SIA: analisi di sfondo su tre territori – Puglia-Emilia Romagna – Friuli Venezia Giulia.

sperimentale, mantenendo tuttavia l'impianto generale della precedente con l'aggiunta di alcuni correttivi che riguardano in particolare la durata, i beneficiari e il calcolo dell'ammontare del contributo. Restano confermati la condizionalità e l'adesione ad un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa, al fine di condurre la persona ad affrancarsi dalla condizione di povertà (articolo 3 D.lgs. n. 147/2017), prevedendo un mix tra la componente economica (beneficio), ed una serie di servizi alla persona afferenti alla rete dei servizi e degli interventi disciplinati dalla legge n. 328/2000 (rafforzati a valere su una quota delle risorse del Fondo povertà) e individuati sulla base di una valutazione multidimensionale del bisogno, contenuta nel relativo progetto personalizzato (rispettivamente artt. 5 e 6).

Si segnala inoltre l'importanza dell'emanazione della disciplina in oggetto, dal momento che il Legislatore statale individua la misura quale livello essenziale delle prestazioni sociali, così come stabilito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, articolo 117, comma 2, lettera m), con tutto quello che ne consegue soprattutto in termini di esigibilità dei diritti stessi.

Successivamente è intervenuta altresì la legge di Bilancio 2018, che ha apportato modifiche al testo del Decreto⁶ in uno spirito sempre più "universalistico" della misura, sia estendendo la platea dei beneficiari (decadono infatti dall'1 luglio 2018 i requisiti legati alla composizione del nucleo familiare richiedente, di cui vengono considerate soltanto le condizioni economiche), sia incrementando il beneficio economico (il massimale annuo riferito alla componente economica è incrementato del 10%) e ciò grazie ad un maggior impegno finanziario a valere sul Fondo Povertà.

Pare opportuno segnalare che lo strumento in esame sarà oggetto nei prossimi mesi di una profonda revisione, dal momento che l'attuale Governo Conte ha inserito il Reddito di cittadinanza tra le misure contemplate nella prossima manovra di bilancio, prevedendo altresì l'investimento di oltre due miliardi di euro per il rilancio dei Centri per l'impiego (oltre 500 strutture pubbliche di collocamento).

Il punto 19 del contratto del Governo Lega-Movimento Cinque Stelle prevede infatti l'adeguamento di tali strutture allo standard previsto negli altri paesi europei, ciò soprattutto al fine di migliorare lo stato di erogazione dei servizi al cittadino. Infatti dagli ultimi dati del Rapporto Anpal "Monitoraggio sulla struttura ed il funzionamento dei servizi al lavoro" e riferiti all'annualità 2017 emerge un grande sottodimensionamento operativo e strutturale (strutture obsolete, banche dati incomplete e non aggiornate, carenza di strumenti tecnologici), che si ripercuote sulle azioni di servizio più complesse da svolgere, limitandosi perlopiù queste ultime alla presa in carico dei soggetti. La scarsità del personale riguarda in particolare le figure specialistiche (gli orientatori, gli esperti in consulenza aziendale e i mediatori culturali) e, al contempo, occorre rafforzare la formazione e la riqualificazione degli operatori.

⁶ In ordine cronologico si segnalano gli atti che sono intervenuti successivamente all'emanazione del D. Lgs. 147/2017, rivolti in modo particolare agli ambiti per ciò che concerne la parte gestionale:

- Nota Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 9362 del 16 novembre 2017 – Comunicazione dei trattamenti assistenziali ai fini della determinazione del beneficio economico del REI;
- Messaggio Inps 4636 del 21 novembre 2017 – Specifiche tecniche per la trasmissione telematica all'Istituto delle domande da parte degli enti preposti;
- Circolare Inps n. 172 del 22 novembre 2017 e allegati – Modulo di domanda REI e modulo REI-com, da compilarsi nel caso di variazione della situazione lavorativa in corso di erogazione del beneficio;
- Messaggio Inps n. 4811 del 30 novembre 2017 – Prime istruzioni operative sulle modalità di presentazione e trasmissione della domanda REI e sulla verifica dei requisiti di accesso alla misura;
- Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 10344 del 7 dicembre 2017 – Trasmissione domanda REI: ampliamento del PIN SIA al REI;
- Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 11273 del 28 dicembre 2017 – Indicazioni relative alle modalità di Comunicazione dei trattamenti assistenziali ai fini della determinazione del beneficio economico del REI.

È noto che una riforma efficace debba incidere sia sulla capacità implementativa dei sistemi territoriali a cui è indirizzata, ma anche prevedere una sostenibilità organizzativa e gestionale verso la quale si potrebbero infrangere anche le migliori intenzioni.

Per il futuro ai fini dell'attuazione sarebbe auspicabile anche l'implementazione di un monitoraggio sugli strumenti di sostegno al reddito emanati a livello regionale sulla base delle competenze attribuite dalla legge n. 328/2000, seguita dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

I passaggi evolutivi del REI: dalla Carta Acquisti Sperimentale al Sostegno all'Inclusione Attiva

(di Monica Esposito e Alessandro Rizzo)

La necessità di istituire un sistema coordinato, a livello nazionale, di politiche e di interventi finalizzati al contrasto della povertà ha dunque trovato, negli ultimi anni, un adeguato spazio nel dibattito pubblico nonché nell'agenda politica dei recenti governi.

La definizione di una misura nazionale di sostegno monetario, volta a garantire un adeguato standard di vita per i nuclei familiari in povertà, è stata oggetto di diversi tentativi già a partire dal 1997. Tuttavia, poiché le sperimentazioni più significative sono state realizzate a livello locale e territoriale, si è venuto a delineare nel Paese un quadro settoriale e frammentato e, di conseguenza, poco organico in termini di contrasto alla povertà.

L'assenza in Italia di uno schema di reddito minimo capace di sostenere quelle fasce di popolazione totalmente sprovviste dei mezzi necessari a condurre standard di vita minimamente accettabili, a lungo definita "La grande anomalia della situazione italiana"⁷, è stata oggetto di raccomandazioni da parte dell'Unione Europea che, a partire dai primi anni 90, invita gli stati membri a introdurre il reddito minimo come livello essenziale nelle proprie politiche di *welfare*⁸; rilevante risulta la Raccomandazione sull'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (2008) nella quale la Commissione riconosce il diritto fondamentale della persona a risorse – attraverso un'adeguata integrazione del reddito – e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana, nel quadro di un dispositivo globale e coerente di lotta contro l'esclusione sociale. Tale orientamento è ribadito nel *position paper* del novembre 2012 relativo all'Accordo di partenariato⁹, nel quale la Commissione raccomanda all'Italia di investire una porzione consistente delle risorse strutturali per la promozione dell'inclusione attiva, istituendo una misura di assistenza al reddito efficiente, adeguata e fondata sui bisogni sociali individuati.

Anche in tale ottica, nel 2013 parte la prima sperimentazione di un sistema nazionale di politiche di contrasto alla povertà assoluta: la misura sperimentale della *carta acquisti* rappresenta un primo passaggio verso l'attuazione di una misura di reddito minimo in Italia; essa si ispira al criterio dell'universalismo selettivo, basato su un *means test* cioè sulla verifica della sussistenza di un reale stato di bisogno del richiedente, e prevede un trasferimento monetario condizionato all'attivazione di percorsi volti a migliorare la condizione socio-economica, al fine di evitare la cosiddetta *trappola della povertà*.

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

8 Raccomandazione del Consiglio, del 24 giugno 1992, Criteri Comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale, 92/441/CEE.

9 Position Paper dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014–2020.

La *Carta acquisti sperimentale*, pur ereditando le caratteristiche principali di uno strumento preesistente quale la *Carta acquisti ordinaria*¹⁰, diversifica e amplia il suo target di riferimento declinandone ulteriormente obiettivi e finalità. La sperimentazione, avviata nel gennaio del 2013¹¹, ha previsto una durata non superiore ai 12 mesi: realizzata nei Comuni italiani con più di 250.000 abitanti (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Torino, Venezia, Verona e Roma), si caratterizza, tra le altre cose, per l'estensione della platea dei beneficiari per includere anche cittadini Comunitari o titolari del permesso di soggiorno. Con un *budget* a disposizione di 50 milioni di euro, la misura si configura all'interno di un programma di inclusione attiva che affianca all'erogazione di un sostegno monetario un percorso personalizzato di accompagnamento per l'inclusione sociale e lavorativa, attribuendo particolare rilevanza alle condizioni dei minori all'interno dei nuclei familiari e, dunque, al tema della povertà minorile.

Si tratta di un meccanismo di condizionalità "forte", per la quale l'erogazione del contributo passivo è vincolata all'adesione del nucleo familiare a un progetto di attivazione. Tale architettura presuppone un ruolo di primo piano dei Comuni nell'attuazione del processo di implementazione, sia con riferimento alla fase di selezione che quella di definizione ed erogazione dei progetti personalizzati.

I requisiti di accesso previsti per ottenere la CAS attengono ai livelli personale, familiare ed economico e più precisamente riguardano gli elementi riportati nel box sottostante.

Criteria economici	Condizioni lavorative	Criteria preferenziali (regolati dai Comuni)
Isee inferiore o uguale a € 3.000 Abitazione principale di valore a fini ICI non superiore a € 30.000 Patrimonio immobiliare non superiore a € 8.000 Indicatore della situazione patrimoniale ai fini Isee inferiore a € 8.000 Trattamenti economici in godimento di natura previdenziale o assistenziale non superiori a € 600 mensili Nessun componente del nucleo familiare deve possedere autoveicoli immatricolati negli ultimi 12 mesi (se immatricolati nei tre anni precedenti devono avere cilindrata non superiore a 1.300 cavalli – 250 cavalli se motoveicoli)	Tutti i componenti della famiglia devono essere disoccupati al momento della richiesta Almeno un componente deve aver cessato l'attività lavorativa negli ultimi 36 mesi, complessivamente nell'intera famiglia non vi deve essere stato un guadagno superiore a € 4.000 negli ultimi 6 mesi	Disagio abitativo Presenza di un solo genitore Presenza di almeno tre figli minori (l'ultimo può essere anche in arrivo) Presenza di uno o più minori disabili

Nel complesso la sperimentazione della CAS ha riguardato 6.517 nuclei familiari coinvolgendo quindi 26.863 persone, con un beneficio medio mensile pari a 334 euro per nucleo familiare, variabile a seconda del numero dei componenti dello stesso.

Uno degli elementi che connota tale sperimentazione riguarda lo stanziamento di risorse limitate rispetto al bisogno conosciuto. L'entità delle risorse stanziato si è da subito mostrata insufficiente a coprire la platea dei destinatari potenziali, ossia in possesso dei requisiti di accesso alla misura. I dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali indicano un tasso di copertura del bisogno che, in media, si attesta al di sotto del 10% con una variabilità tra il 5% e il 20% a seconda delle città: *la possibilità che il numero di richieste potenziali fosse notevolmente superiore alle risorse disponibili*

¹⁰ Istituita con d.l. 112/2008 la misura consisteva in un sostegno di 40 euro mensili per l'acquisto di beni e servizi di prima necessità e riservata ad un target di anziani di età pari o superiore ai 65 anni o a genitori con figli minori di 3 anni.

¹¹ D.L. n.5 del 2012, art. 60, comma 1, convertito dalla Legge n. 35 del 2012 e disciplinata con decreto interministeriale del 10 gennaio 2013.

in ciascun Comune ha determinato un approccio necessariamente prudente nella raccolta delle domande, tanto da indurre l'individuazione di ulteriori criteri di selezione presso alcuni Comuni¹². Indubbiamente sembra essersi verificato un problema di *take up* della misura, laddove non tutti i potenziali beneficiari sono stati raggiunti dalle informazioni necessarie; ciò, unitamente alle rigorose verifiche relative al possesso dei requisiti (almeno il 50% delle domande conteneva un requisito effettivamente non posseduto rispetto a quanto dichiarato), ha probabilmente inciso sul numero degli idonei finali.

Tabella 2 - Budget, domande e beneficiari per città metropolitana

Comune	Budget totale (in euro)	Nuclei familiari "eleggibili" (*)	Totale domande	Domande idonee	Budget totale utilizzato
Bari	2.992.295	5.519	943	408	1.558.408
Bologna	1.604.498	2.823	475	222	808.770
Catania	2.740.036	10.475	4.007	904	2.598.018
Firenze	1.580.808	2.457	514	112	409.348
Genova	2.565.578	5.026	994	378	1.338.224
Milano	5.588.211	11.553	1.741	769	2.896.454
Napoli	8.959.603	53.540	2.881	1.360	5.567.514
Palermo	6.123.946	23.964	3.711	1.512	5.969.590
Torino	3.830.236	10.915	1.948	952	3.523.992
Venezia	1.143.226	1.409	210	101	354.876
Verona	1.114.021	1.717	356	144	534.958

*Cfr. report Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (settembre 2014)

La sperimentazione nelle 12 città contribuisce alla costruzione di una base di apprendimento utile¹³ a realizzare in modo progressivo una misura estesa su tutto il territorio nazionale. In tal senso, il Paese recepisce gli elementi principali della raccomandazione del Consiglio Europeo (2016) secondo la quale, per far fronte al rischio di povertà e di esclusione sociale, l'Italia dovrebbe migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli, estendere il nuovo regime pilota di assistenza sociale e assicurare un'assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un'applicazione uniforme su tutto il territorio. È così che la Legge n. 208 del 2015 (Legge di stabilità 2016) prevede l'avvio di una misura nazionale di contrasto alla povertà, l'istituzione di un Piano Nazionale contro la povertà e del relativo fondo nazionale che lo sostiene, disponendo l'allargamento della CAS a tutto il territorio nazionale attraverso l'istituzione del Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA).

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

13 Per approfondimenti valutativi sulla CAS cfr. Isfol, La carta acquisti sperimentale: le sfide della sperimentazione di una misura di contrasto alla povertà in 11 città metropolitane.

Nelle more dell'adozione del Piano nazionale contro la povertà, la Legge di stabilità 2016 prevede lo stanziamento del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, al quale sono assegnate risorse pari a 600 milioni di euro per l'anno 2016 e 1 miliardo di euro per l'anno 2017¹⁴.

Anche in ragione dell'aumento delle risorse disponibili, il SIA raccoglie e amplia l'esperienza acquisita con la CAS, estendendo la misura a tutto il territorio nazionale con il coinvolgimento degli Ambiti Territoriali. Avviato nel settembre del 2016, il SIA conferma i criteri di riferimento della fase sperimentale e si rivolge ai nuclei familiari con minori in situazioni di difficoltà, i quali devono aderire al progetto di attivazione definito insieme ai servizi sociali del Comune di riferimento. I progetti possono prevedere, a seconda dei bisogni specifici del nucleo e dei singoli componenti, il coinvolgimento dei servizi per l'impiego e sanitari e delle agenzie formative.

Il beneficio economico del SIA, da 80 a 400 euro mensili a seconda del numero di componenti del nucleo familiare, è erogato bimestralmente da Inps attraverso l'accredito su una carta elettronica¹⁵ (rilasciata da Poste Italiane) ed è, appunto, condizionato alla partecipazione continuativa alle attività previste dal progetto personalizzato, definito nell'ambito di un *patto con i servizi* sulla base di una valutazione *multidimensionale* del bisogno¹⁶.

Alle risorse stanziati dalla Legge di stabilità 2016 si aggiungono quelle disponibili nell'ambito dell'avviso pubblico n. 3/2016¹⁷ a valere sul Programma operativo nazionale "Inclusione" – Fondo Sociale Europeo – programmazione 2014-2020. L'Avviso prevede una dotazione finanziaria complessiva di oltre 486 milioni di euro, destinati mediante procedura non competitiva agli Ambiti Territoriali, con l'obiettivo di supportarli nell'attuazione degli interventi di presa in carico dei destinatari, anche attraverso la realizzazione di interventi di inclusione socio-lavorativa, e per il rafforzamento dei servizi sociali (segretariato sociale, servizio sociale professionale, équipe multidisciplinare).

Nell'anno 2017, in ragione di una serie di criticità registrate nell'attuazione della misura, vengono introdotti dei correttivi, *in primis* relativi ai criteri di accesso¹⁸. Questi ultimi vengono modificati in modo tale da ampliare la platea dei destinatari, in particolare abbassando la soglia di accesso relativa alla valutazione multidimensionale del bisogno del nucleo¹⁹. Inoltre, viene incrementato ulteriormente il beneficio economico per i nuclei mono genitoriali con figli minorenni e quello erogato in presenza di una persona non autosufficiente; infine, viene disposta la possibilità di derogare alla tempistica relativa ai progetti personalizzati di presa in carico, senza pregiudizio sull'erogazione del beneficio economico²⁰. Ciò consente di superare le criticità legate al disallineamento temporale tra l'erogazione del beneficio economico e la definizione e l'attuazione dei progetti personalizzati.

14 Il Piano è adottato con cadenza triennale, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri d'intesa con la Conferenza Unificata.

15 L'utilizzo della carta consente di fare acquisti in supermercati, negozi alimentari, farmacie e parafarmacie abilitati al circuito Mastercard, di pagare le bollette elettriche e del gas, accedendo automaticamente ad una tariffa agevolata, presso gli uffici postali e dà diritto a uno sconto del 5% sugli acquisti effettuati nei negozi e nelle farmacie convenzionate

16 Nel febbraio 2016, in sede di Conferenza Unificata Stato Regioni, sono state approvate le Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del SIA, nell'ambito delle quali si definiscono gli standard nazionali per la predisposizione dei progetti personalizzati e delle loro modalità di attuazione, elementi relativi alla valutazione multidimensionale del bisogno del nucleo familiare nonché la descrizione del sistema di governance degli attori che intervengono nel processo.

http://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Linee_guida_SIA.pdf

17 Avviso Pubblico, pubblicato in data 3 agosto 2016, per l'attuazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva Direzione Generale per l'Inclusione e le politiche sociali – <http://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-gara-e-contratti/Documents/Avviso-Pubblico-3.2016-PON-Inclusione.pdf>

18 Per approfondimenti si veda: inapp, l'attuazione del SIA: analisi di sfondo su tre territori (Puglia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia), 2017.

19 Il punteggio minimo di accesso alla misura (45 punti) previsto dalla valutazione multidimensionale del bisogno si è rivelato causa della esclusione, a fronte di un alto numero di domande, di numerosi destinatari.

20 Con D.L. del 26 luglio 2017, cosiddetto Decreto SIA aree sisma, convertito in legge 45/2017, art. 6, comma 2.

L'intenzione governativa di erogare una misura universale e non condizionata non è stata confermata con l'istituzione del SIA, che conserva dunque una spiccata natura categoriale laddove dà diritto al beneficio in virtù dell'appartenenza a una determinata categoria: il SIA resta infatti una misura destinata ai soli nuclei familiari con almeno un minore, un disabile o una donna in stato di gravidanza accertata.

Introduzione del REI: i livelli essenziali delle prestazioni sociali

(di Valentina Menegatti)

Dal 1° gennaio 2018 il SIA è stato sostituito dal Reddito di inclusione (ReI), come previsto dalla legge delega per il contrasto alla povertà e dal decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 attuativo della legge delega.

Anticipatamente all'effettuazione della disamina di alcuni aspetti tecnico-procedurali dell'istituto, si sottolinea l'importanza anche simbolica, dell'emanazione della disciplina *de quo*, dal momento che definisce la misura quale "livello essenziale delle prestazioni sociali".

Il legislatore nazionale attraverso tale determinazione muove dalla consapevolezza dell'importanza dell'unitarietà nell'ambito sociale, interrompendo l'inerzia perpetrata nell'individuazione degli stessi livelli essenziali delle prestazioni sociali ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, nel limite delle risorse del Fondo povertà (art. 2, comma 13).²¹

Ciò ha comportato un importante lavoro tecnico-politico finalizzato a un impegno finanziario adeguato, che dovrà, anche se gradualmente, arrivare a soddisfare le esigenze di una politica sociale moderna. In tale ottica, le misure di contrasto alla povertà dovrebbero costituire strumenti con cui fornire livelli essenziali di assistenza alle persone che si trovano in condizioni di bisogno. Ciò anche nel solco di quanto previsto dalla legge paradigmatica n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" con riguardo alla realizzazione di un sistema che prevede l'integrazione delle politiche sociali con altre politiche, definendo responsabilità e compiti dei soggetti che concorrono alla realizzazione dello stesso, sia pubblici che privati (in ottemperanza al principio di sussidiarietà), nonché definendo l'inquadramento organico ad una serie di interventi già patrimonio del sistema di *welfare* regionale.

La sfida più urgente è all'oggi l'attuazione del processo di integrazione con le misure di sostegno al reddito in atto a livello regionale, nonché con le politiche attive del lavoro.

In tale contesto un nodo focale è rappresentato dall'attività di monitoraggio che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dovrà svolgere, così come esplicitamente previsto dall'articolo 15, comma 1, sugli aspetti specifici della misura espressamente indicati quali livelli essenziali dal decreto n. 147/2017:

- i servizi per l'informazione e l'accesso al REI e la valutazione multidimensionale (art. 5, comma 10);

- il progetto personalizzato ed i sostegni in esso previsti (art. 6, comma 13);

²¹ Gli interventi erogabili ai beneficiari finali sono definiti nell'ambito del Piano nazionale contro la povertà. Il Piano dispone di 300 milioni di euro nel 2018, per arrivare a oltre 700 milioni all'anno a regime tra risorse nazionali e fondi europei. Oggi, l'implementazione degli interventi per la presa in carico è sostenuta anche dal contributo del Programma Operativo Nazionale (PON) "Inclusione", in particolare sulle risorse a valore sull'avviso 3/2016 mediante il quale 486.943.523,00 euro sono stati attribuiti agli Ambiti Territoriali.

- l'offerta integrata di interventi e servizi secondo le modalità definite dalle Regioni e dalle Province autonome (articolo 23, comma 4).

L'articolo 7, comma 2, stabilisce che al fine di garantire l'attuazione dei livelli essenziali di cui agli articoli 5 e 6, una quota del Fondo povertà è attribuita agli Ambiti Territoriali dalle Regioni per il finanziamento degli interventi di cui al comma 1. Il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali procede all'erogazione delle risorse destinate agli ambiti in seguito all'effettuazione di una valutazione sulla coerenza del Piano Regionale con le finalità contenute nel Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà. L'emanazione di tali documenti da parte delle Regioni deve avvenire entro centocinquanta giorni dall'entrata in vigore del presente Decreto (art. 14, comma 1).

Pare opportuno a questo punto svolgere un breve *exkursus* sulla natura di tale nozione (livelli essenziali delle prestazioni degli utenti dei servizi sociali), introdotta nel nostro ordinamento con la legge n.328/2000 e poc'anzi citata. Occorre dire che tale concetto era già presente a partire dal D. Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502, in cui nell'ottica del riordino della disciplina della materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, si definirono i cd. livelli essenziali di assistenza (LEA).

Successivamente la legge costituzionale n. 3 del 2001, nella versione riformata dell'articolo 117, comma 2, lettera m) ha attribuito allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Ciò principalmente al fine di garantire un livello di godimento di tali diritti su tutto il territorio, demandando alle Regioni la previsione di ulteriori livelli, nonché la determinazione delle modalità organizzative riferite ai servizi.

E' stato sottolineato da più parti in dottrina che questa clausola rappresenterebbe uno strumento privilegiato al fine di stabilire il punto di equilibrio tra esigenze di uniformità nazionale ed esercizio dell'autonomia legislativa regionale legata al decentramento.

La "costituzionalizzazione" di tale nozione che si riferisce ad un concetto di "essenzialità" non esplicitamente definito e ad un richiamo generico a tipologie di diritti non omogenei tra loro, ha alimentato nel corso degli anni dubbi ed incertezze soprattutto inerenti il contenuto ed i confini di tale competenza statale. Questi dubbi sono stati affrontati e definiti di volta in volta nei numerosi ricorsi sottoposti alla Corte Costituzionale sulla base dell'articolo 117, comma 2, lettera m).

La legge delega n. 33 del 2017 e il successivo Decreto attuativo n. 147/2017 rimandano in vari passaggi alla succitata legge n. 328/00, sia per quanto concerne la definizione dei livelli essenziali, sia in merito all'impianto dei principi ispiratori e soprattutto del sistema di *governance* in essa tratteggiata. Si richiama qui innanzitutto l'articolo 22 della suddetta legge, al fine di delineare il contenuto dei livelli essenziali.

Tale disposizione, inserita nel capo V "Interventi, servizi ed emolumenti economici del sistema integrato di interventi e servizi sociali", definisce appunto il sistema integrato di interventi e servizi sociali e fornisce un elenco di interventi che costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili,²² le cui caratteristiche ed i requisiti sono stabiliti dalla pianificazione nazionale,

²² 1) Misure di sostegno alla povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento ;
2) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio;
3) interventi di sostegno ai minori e ai nuclei familiari in situazioni di disagio;
4) misure per sostenere le responsabilità familiari;
5) misure di sostegno alle donne in difficoltà;

regionale e zonale nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenendo conto altresì delle risorse ordinarie già assegnate dagli enti locali alla spesa sociale. Ciò soprattutto al fine di ottimizzare le risorse stesse, evitando sovrapposizioni. In riferimento a tali interventi si prevede che le leggi regionali attuative della legge n. 328/00 stabiliscano, secondo i modelli organizzativi adottati, l'erogazione di una serie di tipologie di prestazioni.

Dall'analisi del combinato disposto dei commi 2 e 4 del medesimo articolo, si delineano alcune prime considerazioni per la definizione dei livelli essenziali. Pur essendo l'accesso a tali prestazioni universalmente riconosciuto, hanno priorità i soggetti in condizione di fragilità (art. 2 comma 3 legge n. 328/2000). Le risorse economiche (derivanti dal concorso tra Stato, Regioni e Comuni) costituiscono una *condicio sine qua non* per l'attivazione degli stessi e per la conseguente erogazione delle prestazioni.

Il Legislatore nazionale in tale contesto si limitava tuttavia a fornire una mera elencazione delle misure e degli interventi, nonché indirizzi alle Regioni in merito agli *standard* di erogazione, al fine di garantire un'equa distribuzione degli stessi, demandando alla successiva pianificazione nazionale e regionale il compito di specificare le caratteristiche e i requisiti delle prestazioni essenziali, inserite in un processo programmatico che vede il coinvolgimento di tutti gli attori dei diversi livelli istituzionali, Stato, Regioni ed Enti Locali.

Le motivazioni del ritardo nella definizione (a livello nazionale) dei livelli essenziali delle prestazioni sono state attribuite in un primo tempo alla difficoltà di procedere ad una standardizzazione delle prestazioni sociali. Tuttavia tale teoria pare all'oggi superata, dal momento che i bisogni dei cittadini possono essere classificati agevolmente in un elenco di prestazioni dal sistema dei servizi. In realtà tale inerzia del Legislatore pare attribuirsi fondamentalmente alla circostanza che determinare le prestazioni in termini di livelli essenziali significa attribuire un diritto agli utenti dei servizi sociali, con tutto quello che ciò comporta soprattutto in termini di esigibilità degli stessi. Ovviamente tale assunto si lega intrinsecamente con la scarsità di risorse finanziarie destinate alle politiche sociali, che nel corso degli anni hanno subito una costante contrazione.

Una parte della dottrina ha interpretato tale mancata definizione anche come una sorta di "abdicazione" dello Stato nei confronti delle Regioni, che comunque mantengono la potestà esclusiva in materia. Ciò, d'altra parte, provoca di fatto una differenziazione tra i vari contesti territoriali, determinando uno snaturamento del principio di unitarietà ed uniformità dell'ordinamento giuridico, sancito appunto dall'articolo 117 Cost.

Da un'attenta disamina delle fonti primarie regionali (in attuazione della legge n. 328/2000), si segnala che le Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione hanno proceduto a definire autonomamente e nell'esercizio della competenza attribuita i livelli essenziali delle prestazioni.

All'oggi nella maggior parte dei territori le disposizioni normative hanno riprodotto l'elenco contenuto nell'articolo 22, assumendo tuttavia diritti con caratteristiche anche molto eterogenee e diversificate (soprattutto a causa della condizionalità dal punto di vista finanziario) e ciò ha prodotto una ricaduta sia nel contenuto degli stessi sia nelle diverse tipologie di prestazioni.

6) interventi per l'integrazione sociale delle persone disabili, anche attraverso la dotazione di centri socio-riabilitativi, di Comunità alloggio e di accoglienza;

7) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, nonché la socializzazione e l'accoglienza presso strutture residenziali e semiresidenziali;

8) prestazioni socio-educative per contrastare le dipendenze;

9) informazione e consulenza alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e promuovere le iniziative di auto aiuto.

I requisiti di accesso e il beneficio economico

(di Monica esposito, Valentina Menegatti e Alessandro Rizzo)

L'accesso al REI è riservato ad una platea ampia di persone in condizione di povertà assoluta. In Italia le famiglie in condizione di povertà assoluta sono stimate in circa 1,6 milioni pari a 4,7 milioni di persone²³. In particolare le persone che potenzialmente saranno raggiunte dal REI saranno circa 1,8 milioni pari a 500.000 nuclei familiari di cui 420.000 minori. Tale stima è destinata a subire un incremento a partire dal primo luglio 2018 in ragione dell'ampliamento delle risorse e dell'estensione della platea dei beneficiari. Infatti si stima che saranno raggiunti circa 700.000 nuclei familiari equivalenti a 2,5 milioni di persone²⁴.

Il particolare, l'articolo 3 del D.lgs. n. 147/2017 è dedicato ai beneficiari della misura, la cui concessione previa presentazione della richiesta, è subordinata alla condizione che i componenti del nucleo familiare siano in possesso congiuntamente di alcuni requisiti relativi alla residenza e soggiorno nonché economici.

Il comma 192 della legge di Bilancio 2018 è intervenuto successivamente apportando ulteriori modifiche al testo originario in uno spirito sempre più "universalistico" della misura, estendendo la platea dei beneficiari, attraverso l'abrogazione dell' articolo 3 comma 2 del Decreto n. 147/17. Decadono pertanto dal 1° luglio 2018 i requisiti, già previsti per il SIA, riferiti alla composizione del nucleo familiare richiedente²⁵ e permangono i seguenti:

1) Requisiti di residenza e soggiorno del soggetto richiedente:

- Residente in Italia da almeno 2 anni in via continuativa al momento della presentazione della domanda;
- cittadino dell'UE o suo familiare titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente o cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiorni di lungo periodo.

2) Requisiti economici del nucleo familiare (da possedere congiuntamente):

- Valore ISEE non superiore a 6 mila euro (si segnala il consistente aumento previsto rispetto al SIA in cui tale soglia non superava i 3.000 euro);
- valore ISRE (indicatore reddituale dell'ISEE, ottenuto dividendo l'IRS per la scala di equivalenza, al netto delle maggiorazioni) non superiore a 3 mila euro. Con riguardo alle regole di determinazione del beneficio in sede di prima applicazione viene coperto il 75% della soglia di 3000 euro;
- valore del patrimonio immobiliare diverso dalla casa di abitazione non superiore a 20 mila euro;
- valore del patrimonio mobiliare (conti correnti, depositi ecc.) non superiore a 6 mila euro, accresciuto di 2.000 euro per ogni componente del nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di 10.000 euro.

²³ Fonte: Report Istat "La povertà in Italia. Anno 2016" del 13 luglio 2017 <https://www.istat.it/it/archivio/202338>.

²⁴ Dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, presentazione a cura di R. Tangorra <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-Rel/Pagine/default.aspx>.

²⁵ Requisiti del nucleo familiare (in almeno una delle seguenti condizioni):

- presenza di un figlio minorenne;
- presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore o tutore;
- presenza di una donna in stato di gravidanza accertata (nel caso di unico requisito la domanda deve essere presentata non prima dei quattro mesi dalla data presunta del parto e corredata da documentazione medica di una struttura pubblica);
- presenza di almeno un lavoratore di età pari o superiore a cinquantacinque anni che si trovi in stato di disoccupazione.

Il decreto prevede infine altri requisiti:

- I componente del nucleo familiare non devono inoltre percepire prestazioni di assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) o altri ammortizzatori sociali di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria;
- non devono essere proprietario di autoveicoli e/o motoveicoli immatricolati la prima volta nei 24 mesi antecedenti la richiesta (esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui si prevede un agevolazione fiscale per persone con disabilità);
- non devono possedere navi o imbarcazioni da diporto (art. 3, c.1, D.lgs. 171/2005).

Come si evidenzia nella tabella 1 di seguito riportata, il valore del beneficio economico mensile varia sulla base dei componenti il nucleo familiare e ovviamente dalle risorse già possedute dal nucleo medesimo.

Tabella 3 - Valore mensile massimo del beneficio economico

Numero componenti	Beneficio massimo mensile
1	187,50
2	294,40
3	382,50
4	461,30
5	534,00
6 o più	539,82

L'articolo 1 comma 193 della legge di Bilancio 2018 ha previsto un incremento del massimale annuo del 10% riferito alla componente economica del REI. Ciò grazie ad un incremento del Fondo Povertà di 300 milioni per il 2018 e di 700 milioni per il 2019. Inoltre si sono incrementati anche gli importi relativi al 2020 ed al 2021, portati rispettivamente a 783 milioni (dai precedenti 665 milioni) e a 755 milioni (dai precedenti 637 milioni). Infine dal 2020 si prevede un aumento della percentuale (dal quindici al venti per cento) relativa al Fondo Povertà vincolata al finanziamento degli interventi, nonché servizi sociali necessari per la messa a regime dell'istituto in esame (comma 196).

In particolare, il beneficio massimo mensile, così come disciplinato dall'articolo 4, è ridotto dell'importo mensile degli eventuali trattamenti assistenziali riferiti al nucleo familiari, ad eccezione di quelli non sottoposti alla prova dei mezzi (ad esempio nel caso di indennità di accompagnamento). Si prevede altresì nel caso in cui i componenti del nucleo familiare percepiscano redditi, che il beneficio subisca un'ulteriore riduzione di un importo pari al valore dell'IRS, adottato ai fini dell'ISEE, non prendendo in considerazione i benefici assistenziali già sottratti.

La concessione del beneficio è riferita ad un periodo massimo di 18 mesi (erano 12 per il SIA con un'erogazione bimestrale), rinnovabile per ulteriori 12 mesi (articolo 4, comma 5). In tale ultimo caso la richiesta dovrà essere inoltrata non prima di 6 mesi dall'erogazione dell'ultima mensilità.

Come detto poc'anzi, la *condicio sine qua non* per ottenere il REI è rappresentata da un lato dalla validità del possesso dei requisiti previsti ed inoltre dalla sottoscrizione di un progetto personalizzato, attraverso il quale il nucleo familiare dovrà svolgere determinate attività, di cui si darà conto brevemente di seguito.

Il progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa (art. 6) viene elaborato dai servizi sociali del Comune, in sinergia con i Servizi per l'impiego, i Servizi sanitari, le scuole e con soggetti privati, in particolare soggetti *no profit* attivi sul territorio con riguardo alla tematica degli strumenti

di contrasto alla povertà. Gli impegni da svolgere sono individuati sulla base di una valutazione delle problematiche e dei bisogni del nucleo familiare, che analizza vari aspetti: la condizione personale e sociale, il reddito, la situazione lavorativa, l'educazione, l'istruzione, la formazione, la condizione abitativa, nonché le reti familiari e sociali.

Nello specifico, il progetto viene elaborato a seguito di un'analisi preliminare effettuata da operatori sociali individuati dai servizi competenti.

In esito a tale analisi, sulla base della specifica situazione di povertà emersa, saranno definite le caratteristiche e i contenuti del progetto che, pertanto, potrà assumere la forma di:

- patto di servizio (art. 20 del D. Lgs. 150/2015) o programma di ricerca intensiva di occupazione (art. 23 del D. Lgs. 150/2015), redatti per ciascun membro del nucleo familiare abile al lavoro e in condizione di non occupazione; tali modalità si prefigurano quando la situazione di povertà analizzata risulta connessa esclusivamente alla situazione lavorativa e presuppongono l'intervento del Centro per l'impiego;

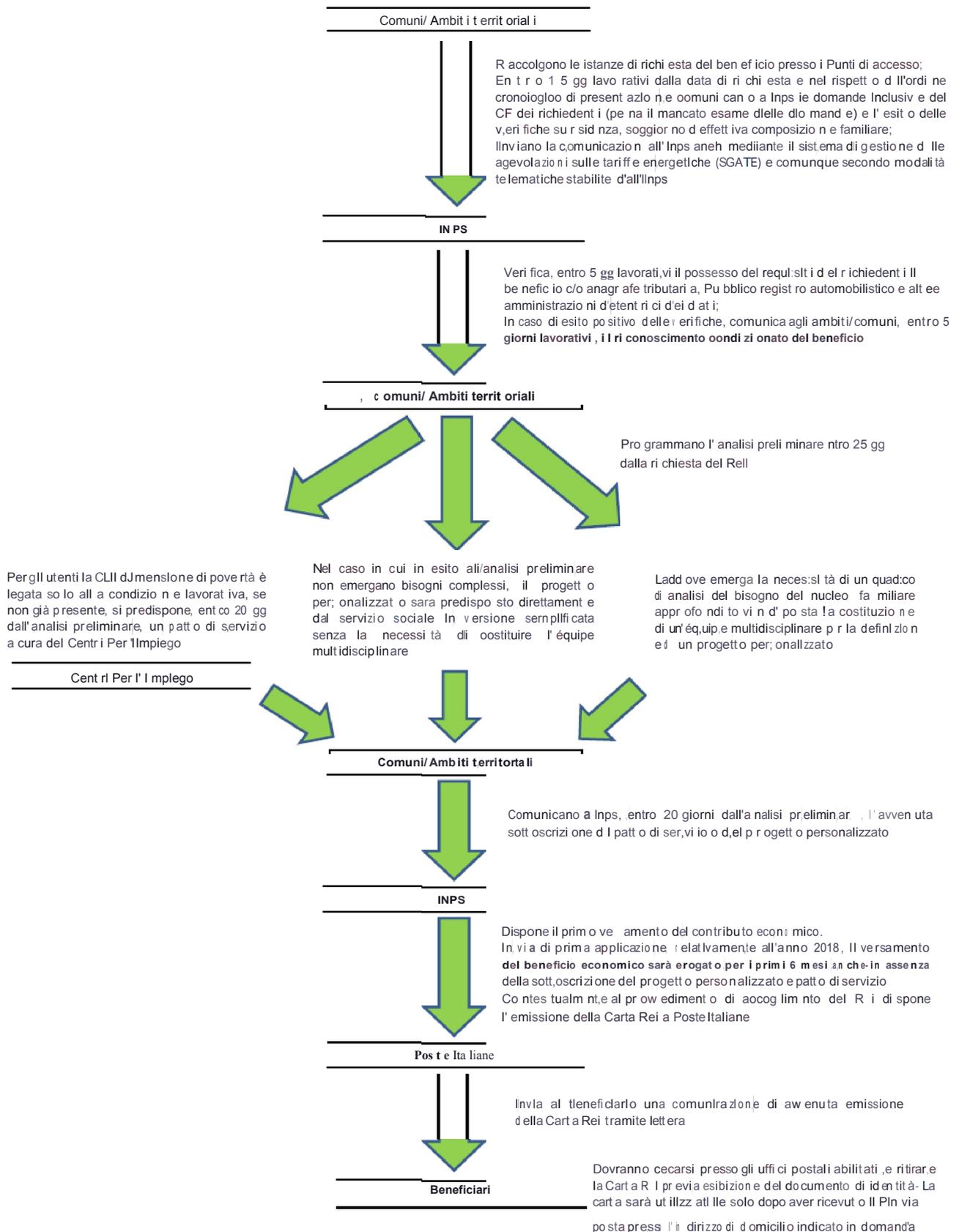
- progetto personalizzato (art. 7), la definizione del quale prevede due diverse modalità a seconda della presenza o meno di bisogni complessi del nucleo familiare; laddove emerga la necessità di sviluppare un quadro di analisi approfondito, il servizio sociale avvia la costituzione di un'équipe multidisciplinare per la redazione del progetto, composta da un operatore sociale e da altri operatori a seconda dei bisogni del nucleo più rilevanti; in assenza di bisogni complessi, la predisposizione del progetto personalizzato, eventualmente in versione semplificata, sarà curata direttamente dal servizio sociale.

Le funzioni della misura e gli attori coinvolti: l'erogazione del contributo economico

(di Monica esposito, Valentina Menegatti e Alessandro Rizzo)

Di seguito si presenta una schematizzazione grafica del processo di implementazione della componente passiva del REI (contributo economico): a partire dalla scomposizione dell'oggetto di analisi in più elementi, essa consente di evidenziare le caratteristiche generali e complessive del processo stesso. Tale scomposizione permette di cogliere in modo immediato le componenti di ruoli e funzioni dei singoli attori nonché le modalità di intervento nel processo, rendendo espliciti i nessi della loro interazione. Inoltre la rappresentazione consente di enucleare i passaggi di informazioni e dati da un attore all'altro ed i relativi strumenti e sistemi utilizzati per il loro trasferimento.

F L U S S O D I E R O G A Z I O N E D E L B E N E F I C I O E C O N O M I C O D E L R E I



Dall'analisi del processo di implementazione della misura risulta infatti che entrambi i soggetti attuatori ovvero gli Ambiti territoriali/Comuni e Inps siano in possesso di specifiche informazioni:

- anagrafiche sull'intero nucleo familiare (cittadinanza; soggiorno; residenza; codice fiscale del richiedente; effettiva composizione del nucleo familiare a seguito di eventuale separazione o divorzio; presenza disabili; presenza donne in stato gravidanza accertata; presenza lavoratori over 55 disoccupati; presenza di minori);
- sulla situazione economica del nucleo (Dichiarazione Sostitutiva Unica a fini ISEE; condizione lavorativa; possesso autoveicoli);
- sull'accesso ad altre misure (assegni al nucleo ecc.).

Sulla base della verifica di tali informazioni sul beneficiario e previo accertamento dei requisiti, l'Inps (che attraverso la Circolare n. 172 del 22 novembre 2017 ha fornito il modulo della domanda e le istruzioni per gli operatori) riconosce e dispone il pagamento del beneficio, in questa fase, condizionato alla sottoscrizione del progetto personalizzato. Ciò avviene attraverso l'emissione della Carta REI²⁶ ed il relativo invito al beneficiario di recarsi presso qualsiasi ufficio postale abilitato al servizio per il ritiro. L'uso esclusivo della carta da parte del titolare è condizionato alla ricezione del codice *pin* in busta chiusa all'indirizzo riportato nella domanda redatta dal beneficiario/richiedente.

La Carta REI consente di svolgere le seguenti operazioni:

- prelevare contanti per un tetto mensile di 240 euro, al costo del servizio;
- fare acquisti tramite POS nei supermercati, negozi di generi alimentari, farmacie e parafarmacie abilitati;
- pagare presso gli uffici postali bollette relative a forniture elettriche e del gas;
- aver sconti pari al 5% sugli acquisti nei negozi e parafarmacie convenzionate, ad eccezione degli acquisti di farmaci e del pagamento di ticket.
- Negli ATM Postamat si può effettuare il controllo del saldo e la relativa lista dei movimenti.

Inoltre, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto REI, è prevista l'istituzione presso il Ministero del Lavoro il sistema informativo unitario dei servizi sociali, denominato *Siuss*. Il sistema sarà articolato in:

sistema informativo delle prestazioni e dei bisogni sociali (banca dati delle prestazioni sociali; banca dati delle valutazioni e progettazioni personalizzate);

sistema informativo dei servizi sociali (banca dati dei servizi attivati; banca dati delle professioni e degli operatori sociali).

Inoltre nell'ambito del SIUSS si prevede la costituzione di un'apposita sezione denominata *Banca dati REI*, alimentata dagli Ambiti Territoriali e contenente informazioni su ciascun nucleo familiare relativamente a: valutazione multidimensionale, progetti personalizzati, esiti dei progetti, informazioni su organizzazione e caratteristiche dei servizi erogati dall'ambito, incluse le professionalità impiegate. Nonostante la previsione dell'istituzione del sistema *Siuss* parallelamente all'entrata in vigore del decreto, ad oggi, non è stato possibile reperire informazioni sullo stato effettivo di implementazione.

²⁶ Si segnala l'assenza di riferimenti nel decreto REI all'eventuale ruolo di Poste Italiane che nell'ambito della sperimentazione della carta acquisti e successivamente per il SIA ha svolto il ruolo di Gestore del servizio. Dalla disamina dei documenti a disposizione non risultano modifiche o conferme di ruolo.

Le funzioni della misura e gli attori coinvolti: la presa in carico inclusiva

(di Monica esposito, Valentina Menegatti e Alessandro Rizzo)

Come già accennato il REI è una misura di contrasto alla povertà che alla componente passiva affianca una attiva legata all'adesione, da parte del beneficiario, a un progetto di attivazione sociale e/o lavorativa. Ciò al fine di consentire una presa in carico del nucleo familiare, nell'ottica di miglioramento del benessere complessivo del nucleo e con l'obiettivo di favorirne l'uscita dalla condizione di povertà. La presa in carico del nucleo familiare richiede la progettazione e la messa in atto di una serie di interventi personalizzati, definiti sulla base di una specifica valutazione multidimensionale del bisogno ed operati dall'Ambito Territoriale attraverso specifici servizi.

Il complesso percorso di implementazione della misura REI prevede che, a seguito del riconoscimento condizionato del beneficio economico da parte di Inps, il segretariato sociale programmi la prima fase della valutazione del bisogno del nucleo familiare. La fase di valutazione preliminare prevista dall'art. 5, c. 2 del decreto REI, finalizzata a orientare gli operatori sulla scelta del percorso da attivare per le famiglie, viene definita *pre-assessment*. Lo strumento di rilevazione si articola in una prima sezione introduttiva, contenente informazioni anagrafiche e inerenti le condizioni abitative, lavorative, economiche, sanitarie, relazionali. Successivamente la rilevazione si struttura in diverse aree analitiche, generalmente relative ai fattori di vulnerabilità, alle risorse disponibili per la famiglia, ai servizi già attivi per il nucleo presso i servizi sociali o i centri per l'impiego. Si conclude, infine, con una parte di sintesi contenente indicazioni operative sull'opportunità di proseguire la presa in carico, se necessario, attraverso la costituzione di un'equipe multidisciplinare (art. 5, c. 7).

Il decreto REI individua diverse modalità di presa in carico a seconda delle caratteristiche di bisogni emersi durante la fase di *pre-assessment*. Infatti in assenza di bisogni complessi del nucleo i servizi possono procedere direttamente alla predisposizione del progetto personalizzato in versione semplificata, qualora invece tali bisogni siano relativi alla sola condizione lavorativa l'utente è inviato al centro per l'impiego per la definizione del Patto di servizio o dal Programma di ricerca intensiva di occupazione, così come previsto dagli artt. 20 e 23 del D.lgs n. 150/2015, la cui redazione deve avvenire entro 20 giorni lavorativi dalla data in cui è stata effettuata l'analisi preliminare (art. 5, c. 6).

Successivamente il *Patto/Programma* è Comunicato ai competenti servizi dell'Ambito Territoriale per le Comunicazioni all'Inps ai fini dell'erogazione del beneficio economico. In tal caso i servizi per l'impiego sono responsabili della presa in carico, nonché della fornitura di servizi e i beneficiari devono ottemperare gli impegni presi nel percorso di attivazione.

Nel caso in cui invece fossero riscontrati nel nucleo familiare bisogni complessi, si procederà a una presa in carico integrata realizzata sulla base di un *assessment* (quadro di analisi approfondito) ossia di una valutazione multidimensionale realizzata avvalendosi delle competenze specialistiche degli operatori riuniti in équipe, al fine di individuare le opportune aree di intervento su cui sviluppare il progetto.

L'équipe multidisciplinare propone e coordina gli interventi del progetto personalizzato, monitora e verifica i risultati ottenuti e conclude il suo lavoro una volta raggiunti gli obiettivi definiti nel progetto²⁷. Il progetto personalizzato²⁸, oltre agli obiettivi e ai risultati che intende raggiungere,

²⁷ Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sta elaborando, nell'ambito di un gruppo di lavoro dedicato, un modello di rilevazione al fine di produrre uno strumento che consenta la costituzione di una base conoscitiva e di analisi Comune, supportando gli operatori e i professionisti nella valutazione multidimensionale del bisogno.

indica anche gli interventi ossia i servizi offerti dalla rete comunale, forniti dalle amministrazioni competenti in materia di impiego, salute, istruzione nonché le condizionalità per i componenti del nucleo familiare.

In tale ottica appaiono pertanto centrali, da un lato, la disponibilità di servizi in rete (servizi sociali, socio-sanitari, centri per l'impiego e la scuola) e, dall'altro, la presa in carico da parte dell'amministrazione, anche con l'ausilio di soggetti privati attivi nell'ambito di interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti no profit.

L'art. 7 prevede che i servizi per l'accesso e la valutazione e i sostegni da individuare nel progetto personalizzato afferenti al sistema integrato di interventi e servizi, di cui alla legge n. 328/2000, includano:

- segretariato sociale, inclusi i servizi per l'informazione e l'accesso al REI di cui all'art. 5, c. 1;
- servizio sociale professionale per la presa in carico, inclusa la componente sociale della valutazione multidimensionale di cui all'art. 5, c. 2;
- tirocini;
- sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale;
- assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità;
- sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare;
- servizio di mediazione culturale;
- servizio di pronto intervento sociale.

Il decreto REI prevede, inoltre, alcuni obblighi per i componenti familiare ossia presentarsi agli appuntamenti con i competenti servizi responsabili del progetto, prefissati con cadenza solitamente mensile (ma talvolta possono aggiungersene altri); va osservata la partecipazione a iniziative di orientamento, di carattere formativo o di riqualificazione (o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione), ovvero l'accettazione di un'offerta di lavoro congrua; si è tenuti anche a rispettare frequenza e impegno scolastico e comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute. Le sanzioni previste per il mancato rispetto dei suddetti obblighi (in assenza di giustificato motivo), vanno dalla decurtazione parziale o totale di una o più mensilità, fino alla decadenza della prestazione (con l'impossibilità di farne nuova richiesta prima di un anno) ed eventualmente anche dallo stato di disoccupazione. Analoghe sanzioni, a secondo i casi prefissate anche in importi prestabiliti (dell'ordine dai 1.000 ai 3.000 euro) e che comunque prevedono la restituzione dell'indebito percepito, incorrono se si verifica la non veridicità delle informazioni dichiarate relativamente, in particolare, a reddito e patrimonio o a composizione/variazione del nucleo.

Gli interventi erogabili ai beneficiari finali sono definiti nell'ambito del Piano nazionale contro la povertà²⁹. Il Piano dispone di 300 milioni di euro nel 2018, per arrivare a oltre 700 milioni all'anno a regime tra risorse nazionali e fondi europei. A oggi, l'implementazione degli interventi per la presa in carico è sostenuta anche dal contributo del Programma Operativo Nazionale (PON) "Inclusione", in particolare sulle risorse a valere sull'avviso 3/2016 mediante il quale 486.943.523,00 euro³⁰ sono stati attribuiti agli Ambiti Territoriali. Tali risorse hanno finanziato 3 macro-tipologie di azioni, la prima delle quali, finalizzata al rafforzamento dei servizi sociali, ha previsto in particolare interventi

²⁸ Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, su proposta del Comitato per la lotta alla povertà e d'intesa con la Conferenza unificata approva con Decreto le Linee guida per la definizione dei progetti personalizzati, ciò al fine di assicurare omogeneità nell'individuazione degli obiettivi, dei risultati, dei sostegni e degli impegni di cui all'art. 6, c. 12.

²⁹ <http://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/pagine/inclusione-sociale-al-via-il-piano-per-gli-interventi-e-i-servizi-sociali-contro-la-poverta.aspx/>

³⁰ Avviso pubblico n. 3/2016 per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Sociale Europeo, programmazione 2014-2020, Programma Operativo Nazionale (PON) "Inclusione" - Proposte di intervento per l'attuazione del Sostegno per l'inclusione attiva - <http://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-gara-e-contratti/Documents/Avviso-Pubblico-3.2016-PON-Inclusione.pdf>

volti al potenziamento dei servizi di segretariato sociale, dei servizi per la presa in carico degli interventi rivolti alle famiglie e azioni di informazione all'utenza e dotazione strumentale informatica; una seconda macro-tipologia è stata finalizzata alla promozione di accordi di collaborazione in rete; la terza ha previsto il finanziamento di interventi socio-educativi e di attivazione lavorativa ossia azioni rivolte alle persone tra le quali specifiche azioni dedicate ai minori e azioni finalizzate all'attivazione lavorativa dei beneficiari.

PROCESSO DI PRESA IN CARICO

Percorso di inclusione attiva

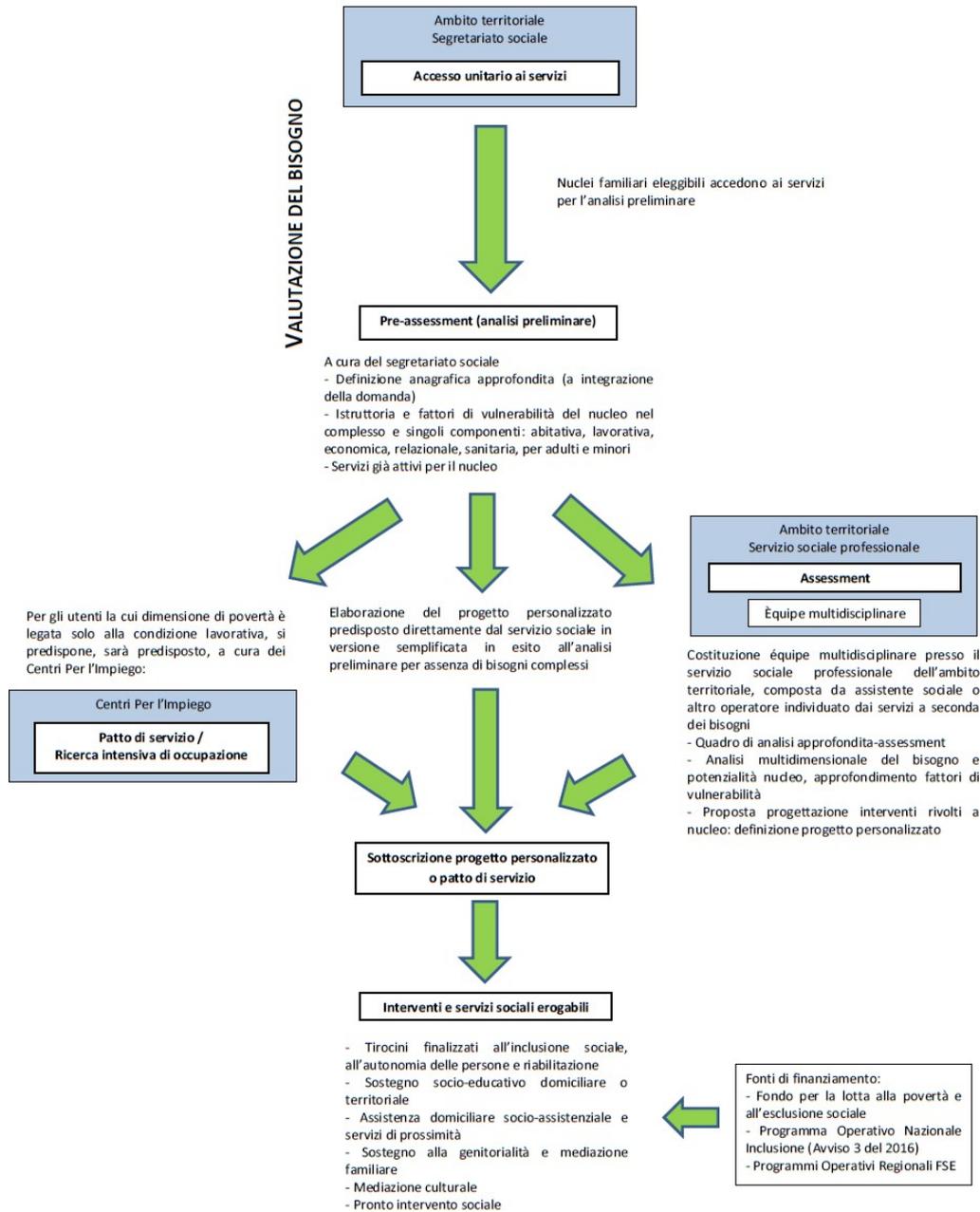


Tabella 4 – FUNZIONI E COMPITI DEL LIVELLO DI GOVERNANCE DEL PROCESSO DI IMPLEMENTAZIONE DEL REI

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

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

Si segnala infine che i soggetti a cui è stato concesso il SIA nel 2017 continueranno a percepirlo per la durata e con le modalità precedentemente previste. Inoltre a partire dall'1 gennaio 2018 saranno abilitati ai prelievi di contante entro il limite previsto per il RREI (240 euro mensili).

La trasformazione del SIA in REI può essere disposta nel caso in cui i beneficiari soddisfino anche i requisiti di accesso alla nuova misura. Sarà comunque garantita la fruizione del beneficio maggiore. Nel caso di avvenuto passaggio la durata del REI è ridotta per il numero di mesi in cui si è concretamente fruito del SIA e verrà erogato sulla stessa carta di pagamento.

I beneficiari che non intendono effettuare il passaggio, alla scadenza del SIA possono richiedere l'accesso al REI, che in tale caso avrà una durata massima di 6 mesi, al fine di consentire una copertura del beneficio (REI+SIA) pari a 18 mesi.

Coloro che avranno terminato di usufruire del SIA nel bimestre settembre/ottobre 2017 e se in possesso dei requisiti previsti, possono accedere e ricevere il beneficio REI anche nel bimestre novembre/dicembre per non incorrere in un'interruzione dello stesso.

Il REI sostituisce di fatto il SIA, pertanto la richiesta relativa a quest'ultimo non potrà essere presentata a partire dall'1 novembre 2017.

Capitolo 3

Il quadro logico del REI: elementi preliminari per una valutazione dell'implementazione della misura

(di Marta Santanicchia)

A partire dagli esiti della rilevazione e analisi dei dati testuali (parole chiave: povertà; valutazione; obiettivo; risultato; indicatore; implementazione)³¹, il presente passaggio analitico si colloca ancora nell'ambito delle attività preliminari alla valutazione della prima fase di implementazione del REI, e più precisamente è stato realizzato ai fini di una più mirata circoscrizione dei focus della rilevazione delle azioni implementate nei territori in relazione a quanto progettato.

L'analisi è stata effettuata per arrivare a una ricostruzione il più possibile fedele e dettagliata dei termini in cui la misura è stata progettata dal punto di vista delle categorie afferenti a obiettivi, risultati attesi e attività. L'idea di base è che tali elementi, sebbene in certa misura presenti, non fossero immediatamente e chiaramente riconducibili a tali ambiti di significato a causa della estrema complessità dei testi in oggetto.

La presente analisi ha avuto a riferimento:

- Decreto Legislativo 147/2017 istitutivo del REI (da qui Decreto REI)³²
 - Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-20 (da qui Piano povertà 2018-20)³³
- si è tenuto anche conto di:
- Reddito di inclusione REI Linee guida per gli operatori - Versione 3 aprile 2018 (da qui Linee guida operatori REI)³⁴
 - Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico già adottate per il SIA in Conferenza Unificata 11 febbraio 2016 (da qui Linee guida SIA)³⁵

In termini metodologici, Il Decreto REI (insieme agli altri documenti indicati) è stato analizzato e ricondotto ad alcune dimensioni della struttura logico-organizzativa del Quadro Logico - QL (Logical Framework)³⁶, normalmente in uso nella progettazione, nel controllo e nella valutazione di progetti (Project cycle management). Per le dimensioni considerate tale impostazione metodologica

³¹ I risultati dell'analisi testuale sono esposti in allegato al presente rapporto di ricerca.

³² Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147 *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà* (GU n.240 del 13-10-2017).

³³ Approvato il 22 marzo 2018 dalla Rete della Protezione e dell'Inclusione Sociale. Il documento, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 147/2017, rappresenta il primo strumento programmatico per l'utilizzo della quota del Fondo povertà destinata al rafforzamento degli interventi e dei servizi territoriali per i beneficiari del Reddito di Inclusione (REI) e rappresenta un passo essenziale per il funzionamento efficace della nuova misura di contrasto alla povertà. La sua approvazione definitiva è stata raggiunta con intesa in sede di Conferenza Unificata il 10 maggio 2018 e con Decreto del MLPS di concerto con il MEF (del 15 maggio 2018)

³⁴ <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-Rei/Documents/Linee-guida-REI.pdf> (link verificato in data 1 giugno 2018)

³⁵ Accordo tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e le Autonomie locali sul documento recante *Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva* del 11 febbraio 2016.

³⁶ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-aid-delivery-methods-project-cycle-management-200403_en_2.pdf

prevede che a partire dall'obiettivo specifico unico (scopo) fissato in sede progettuale, si vadano ad inquadrare i risultati necessari al conseguimento dell'obiettivo, procedendo poi alla definizione delle attività concorrenti al raggiungimento dei risultati. Nel caso specifico, essendo il QL utilizzato non con un obiettivo di progettazione ma di analisi ex-post, a partire dalla focalizzazione dell'obiettivo (secondo quanto indicato nella norma) si è proceduto alla individuazione delle attività, essendo questo l'elemento più facilmente e oggettivamente rilevabile. Dalle attività è stato ricostruito per inferenza il quadro dei risultati attesi nella loro stretta relazione ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) così come trattati nel Decreto REI, che fungono da sistema di clusterizzazione dei risultati stessi. La mappa ricostruita secondo il modello del Quadro Logico è stata arricchita di altri elementi afferenti gli obiettivi target (come indicati nel Piano Povertà 2018-2020), le responsabilità, le risorse professionali, i tempi (indicati per le attività) e gli strumenti.

I LEP nel Decreto REI e nel Piano povertà 2018-2020

Come ampiamente trattato nel precedente capitolo del presente rapporto, con il *Decreto 147/2017* il reddito di inclusione *costituisce livello essenziale delle prestazioni*, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Sono poi indicati in particolare come livelli essenziali che le Regioni con gli Ambiti Territoriali e i Comuni sono chiamati ad assicurare:

- i servizi per l'informazione e l'accesso al REI e la valutazione multidimensionale (Art. 5 c. 10)
- Il progetto personalizzato e i sostegni in esso previsti (Art. 6 c. 13)
- l'offerta integrata di interventi e servizi secondo le modalità coordinate definite dalle Regioni e province autonome (Art. 23 c. 4).

Nel *Piano povertà 2018-20*³⁷ si specifica poi che in “sequenza (crono)logica” i livelli essenziali “fissati per accompagnare i beneficiari nel loro percorso nei servizi” sono:

- (primo livello essenziale) i servizi per l'accesso al REI che prevede punti di accesso al REI e il coinvolgimento del segretariato sociale e del servizio sociale professionale;
- (secondo livello essenziale) la valutazione multidimensionale con l'analisi preliminare e se del caso *l'assessment* con EM, che riguarda il servizio sociale professionale;
- (terzo livello essenziale) la definizione del progetto personalizzato che riguarda il servizio sociale professionale e tutti gli altri interventi e servizi indicati all'Art.7 c. 1:
 - o il segretariato sociale, inclusi i servizi per l'informazione e l'accesso al REI (di cui all'articolo 5, comma 1);
 - o il servizio sociale professionale per la presa in carico (inclusa la componente sociale della valutazione multidimensionale di cui all'articolo 5, comma 2);
 - o i tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione (di cui alle regolamentazioni regionali in attuazione dell'accordo del 22 gennaio 2015 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano);

³⁷ Oltre che in relazione al *Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà*, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse della quota del Fondo Povertà di cui all'articolo 7, comma 2, i LEP sono richiamati nel Decreto (Art. 21 comma 6) anche in relazione al *Piano sociale nazionale*, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali (di cui all'articolo 20 della legge n. 328 del 2000). Tali Piani di natura triennale con eventuali aggiornamenti annuali, individuano lo sviluppo degli interventi nell'ottica di una progressione graduale nel raggiungimento dei LEP assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale.

- il sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale (incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare)
- assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità;
- il sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare;
- servizio di mediazione culturale;
- servizio di pronto intervento sociale.

Tra i servizi sopra indicati il servizio sociale professionale (come specificato più avanti) è indicato nel *Piano povertà 2018-20* come trasversale ai tre LEP riguardanti il servizio al beneficiario.

In merito all'accesso al REI e al progetto personalizzato (primo e terzo livello essenziale nel *Piano Povertà 2018-2010*) sono indicati nel *Piano* gli *obiettivi target* come di seguito specificato:

Obiettivi target per l'accesso al REI

- ✓ garantire in ciascun Ambito Territoriale almeno un punto di accesso ogni 40.000 abitanti.

“Ma tale target deve tener conto, da un lato, della presenza di Comuni molto piccoli, dove va garantita una presenza più capillare degli uffici, seppure con una flessibilità nell'organizzazione dei medesimi eventualmente gestita a livello di Ambito Territoriale; dall'altro lato, della presenza di città metropolitane, in cui la concentrazione della popolazione permette ad ogni ufficio di soddisfare platee molto più ampie.” Quindi:

- ✓ se in un dato Ambito Territoriale sono compresi Comuni con meno di 10 mila abitanti, per tutti tali Comuni va complessivamente previsto un punto di accesso ogni 20 mila abitanti;
- ✓ se invece nell'ambito è compreso un Comune capoluogo di città metropolitana, per tale Comune l'obiettivo è fissato in un punto per l'accesso ogni 70 mila abitanti.

“Gli obiettivi sopra definiti sono da perseguire nei limiti delle risorse disponibili, come per i servizi precedentemente esaminati, e sono comunque da considerarsi subordinati al soddisfacimento dei vincoli precedentemente imposti in termini di servizio sociale professionale e di sostegni da prevedere nel progetto personalizzato.”

Obiettivi target per il progetto personalizzato

Richiamati “i principi fondamentali che devono ispirare il progetto personalizzato: secondo la norma istitutiva del REI, «il progetto è definito, anche nella sua durata, secondo principi di proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza rispetto alle necessità di sostegno del nucleo familiare rilevate in coerenza con la valutazione multidimensionale e con le risorse disponibili, in funzione della corretta applicazione delle risorse medesime» (art. 6, co. 7, del d. lgs. 147/17)”.

Considerato il fatto che “è lo stesso legislatore delegato che limita l'azione dei servizi sociali: se in sede di analisi preliminare emerge una situazione di povertà che sia il mero effetto di una condizione di disoccupazione «ordinaria» (es. perdita di un posto di lavoro per crisi aziendale, esaurimento della NASPI, difficoltà di reinserimento lavorativo), il progetto personalizzato va sostituito dal «patto di servizio» (di cui al decreto legislativo 150 del 2015, art. 20) che i beneficiari REI dovranno stipulare con il centro per l'impiego così come fanno tutti gli altri disoccupati al fine di confermare il proprio stato di disoccupazione. Allo stesso modo, in assenza di bisogni complessi, non dandosi luogo alla formazione di equipe multidisciplinare, il servizio sociale potrebbe procedere ad una progettazione semplificata, senza attivare significativi sostegni. O, ancora, nel caso all'atto della richiesta del REI sia già presente una presa in carico da parte di altri servizi (si pensi a tutta l'area del socio-sanitario), la valutazione e la progettazione già effettuate sono integrate ai fini del REI, ma non necessariamente danno luogo all'attivazione di nuovi sostegni.”

“(…) Ne deriva che è solo nei casi di bisogno complesso e di un *assessment* che dà luogo all'attivazione della EM che appare necessario fissare un target nei termini dell'attivazione degli interventi e dei servizi sociali:”

- ✓ almeno per tutti i nuclei in cui si sia proceduto alla definizione del quadro di analisi approfondito, deve essere attivato come sostegno nel progetto uno degli interventi o dei servizi sociali previsti.

(…) Inoltre, appare opportuno indicare uno specifico target di intervento: sulla base delle evidenze recenti, in maniera sempre più

concorde i primi anni di vita – i primi mille giorni – sono considerati una delle fasi più delicate dell’esistenza, in cui la presenza di specifici fattori di rischio può avere effetti duraturi per il resto della vita così come, viceversa, interventi precoci e di natura preventiva risultano avere la maggiore efficacia. La povertà è indubbiamente uno di quei fattori di rischio che pesano sul futuro dei bambini, se accompagnati ad altre fragilità del nucleo. Inoltre le ricerche dimostrano che interventi di sostegno alla genitorialità, ad esempio nella forma dell’*home visiting* o altri interventi il cui obiettivo sia il sostegno all’esercizio positivo del ruolo genitoriale, migliorando il funzionamento psicosociale e cognitivo dei bambini, hanno un’efficacia duratura nel tempo, soprattutto per i nuclei più fragili in condizioni socio-economiche svantaggiate. Un obiettivo specifico di questo Piano è quindi la³⁸:

- ✓ attivazione di un percorso di sostegno alla genitorialità ogni qualvolta si presenti una situazione di bisogno complesso come sopra definita e nel nucleo sia presente un bambino o una bambina nei primi mille giorni della sua vita.

Per quanto riguarda l’offerta di interventi e servizi si specifica nel *Piano* che “i servizi possono essere in grado di progettare unitariamente, di lavorare sulle diverse dimensioni del benessere dei beneficiari, di fare regia sul territorio, solo se prima si organizzano in rete”. La rete dei servizi sui territori diviene quindi essenziale al funzionamento del REI³⁸.

Vi sono però “due condizioni che devono essere rispettate nella programmazione regionale, essendo definite esse stesse livello essenziale delle prestazioni: che gli ambiti di programmazione dei comparti sociale, sanitario e delle politiche del lavoro siano territorialmente omogenei; che nell’offerta integrata, sulla base di un reciproco riconoscimento, si tenga conto delle attività del Terzo settore impegnato nel campo delle politiche sociali.”

Risorse economiche per il conseguimento dei LEP e relative ripartizioni

In merito alle risorse economiche destinate a facilitare il conseguimento dei LEP, viene specificato nel Decreto (Art. 7) che per garantirne l’attuazione (con riferimento specifico agli articoli 5 e 6), una Quota³⁹ (strutturale) del Fondo nazionale per la lotta alla povertà è attribuita agli Ambiti Territoriali delle Regioni per il finanziamento degli interventi per l’accesso e la valutazione e per i sostegni da individuare nel progetto personalizzato (come già precedentemente specificato con riferimento all’Art. 7 c. 1).

Tra tali servizi il servizio sociale professionale è individuato poi nel *Piano*, come già anticipato “trasversale ai tre livelli essenziali”. Il rafforzamento del servizio sociale professionale è un interesse prioritario per il legislatore, essendo tale servizio il perno attorno al quale ruota l’attuazione del REI. A questo fine in legge di bilancio 2018 è stata prevista l’assunzione di assistenti sociali a tempo determinato in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale. Nel *Piano 2018-20* sono

³⁸ Il *Piano* nazionale non ha il compito di definire le modalità con cui i servizi si debbano organizzare per svolgere in maniera coordinata le funzioni di *assessment* e progettazione essendo materie di competenza regionale (oggetto dei Piani regionali o altri atti di programmazione, nei quali si potranno prevedere “meccanismi premiali volti a favorire l’efficacia e l’efficienza dei servizi tramite il rafforzamento della gestione associata”).

³⁹ Una quota del 15% (297 milioni di euro nel 2018; 347 milioni nel 2019) destinata a crescere al 20% dal 2020 (470 milioni di euro) è dedicata al finanziamento degli interventi e dei servizi sociali territoriali per il contrasto alla povertà. Nello specifico per il 2018 la quota dei 297 milioni si compone di: 272 milioni per l’attuazione dei livelli essenziali connessi al REI (accesso, *assessment*, progetto personalizzato); 20 milioni per interventi e servizi in favore di persone in povertà estrema e senza dimora; 5 milioni per interventi a favore di neo-maggiorenni già in carico. I livelli essenziali connessi al REI Sono i primi livelli essenziali delle prestazioni definiti nell’ambito delle politiche sociali nello scenario successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 (...). (Vedi *Piano nazionale 2018-2010*).

dedicati al rafforzamento del servizio sociale professionale gli obiettivi quantitativi di seguito indicati:

Obiettivi target per il servizio sociale professionali e il relativo vincolo delle risorse

E' individuato di 1 su 5000 abitanti il "numero congruo di assistenti sociali" come obiettivo minimo per il primo triennio di attuazione del REI. Rispetto al conseguimento di tale obiettivo sono anche dati dei vincoli stringenti affinché una percentuale congrua del Fondo povertà a disposizione per il rafforzamento dei servizi sia impiegata per l'incremento del numero di risorse specializzate (per tutte le funzioni del servizio sociale non solo per l'area della povertà) secondo percentuali diverse a seconda della distanza dal target:

- Meno di 1 Assistente sociale ogni 20.000 abitanti: vincolo per almeno il 60% delle risorse;
- meno di 1 ogni 10.000: vincolo di almeno il 40%;
- meno di 1 su 5000: vincolo di almeno il 20%;
- almeno 1 ogni 5000 abitanti: nessun vincolo.

Le risorse sono trasferite dal MLPS direttamente agli Ambiti Territoriali (una volta valutata la coerenza del *Piano regionale* con le finalità del *Piano nazionale*). Le Regioni possono integrare le risorse da dedicare al rafforzamento dei servizi con risorse proprie e potranno in questo caso richiedere che le risorse non siano trasferite direttamente agli ambiti, gestendo direttamente la ripartizione entro 60 giorni dal ricevimento delle risorse nazionali.

In merito ai criteri per i trasferimenti economici agli ambiti o alle Regioni, essendo i rafforzamenti dei servizi serventi al progressivo raggiungimento dei livelli essenziali in modo uniforme nel Paese, a regime⁴⁰ la quota servizi del Fondo povertà sarà individuata a partire da:

- stima del fabbisogno;
- costo standard delle prestazioni connesse.
- Fintanto che tali criteri non potranno essere adottati i fondi sono ripartiti tra i territori in modo che la quota sia la media delle quote ottenute sulla base delle distribuzioni territoriali dei seguenti indicatori di riparto⁴¹:
- beneficiari SIA sulla base dei dati Inps (peso del 20%)
- Indicatori di povertà assoluta (Istat) (20%)
- Grave deprivazione materiale (Eurostat) (20%)
- Rischio di povertà (Eurostat) (20%)
- Popolazione residente (Istat) (20%)

Nel Decreto vengono poi definite le competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei LEP (di cui – secondo quanto richiamato nel Decreto - agli articoli da 3 a 6) da garantire in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale. Tale responsabilità afferente il monitoraggio dell'attuazione del REI spetta al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (Art. 15) per tramite di

⁴⁰ "Si tratta di un percorso graduale che può trovare definizione solo dopo un assestamento dei numeri e delle caratteristiche dei beneficiari e l'affermazione di un modello di servizi – come immaginati dal legislatore delegato – che permetta di stimarne con più accuratezza i costi. Cruciale da questo è l'alimentazione della istituendo Banca dati REI, parte del nuovo SIUSS previsto (...) per la raccolta dei dati non solo sulle prestazioni erogate, ma anche sulle valutazioni e le progettazioni personalizzate effettuate, nonché sulle caratteristiche dell'offerta dei servizi attivata, anche in termini di professioni e operatori sociali coinvolti" (Vedi *Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-20 – Il Riparto della quota servizi del Fondo Povertà*)."

⁴¹ La ripartizione delle quote secondo l'applicazione dei suddetti criteri è oggetto del Decreto MLPS e MEF del 15 maggio 2018.

un apposito servizio di informazione, promozione, consulenza e supporto tecnico, nell'ambito della Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale (di cui all'articolo 22). Tale servizio che ha anche in carico la predisposizione del Rapporto annuale di monitoraggio sull'attuazione del REI (di cui al comma 4) definisce sentito il Comitato per la lotta alla povertà (doveva essere entro la data di avvio del REI in base a quanto previsto nel Decreto) gli indicatori per il monitoraggio con riferimento al rispetto dei LEP. Inoltre, anche al fine di monitorare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (Art. 24 c. 1 b) è istituito presso il Ministero del Lavoro il SIUSS, il Sistema informativo unitario dei servizi sociali. In particolare il monitoraggio prevede delle specifiche responsabilità a livello regionale e territoriale su una parte del flusso informativo verso il SIUSS (Art. 24 c. 5-9), con particolare riferimento all'alimentazione di sezioni specifiche che vanno a costituire la banca dati REI.

Il quadro logico del REI

Nel Quadro logico di seguito proposto le *attività* rilevate, i relativi *risultati* attesi (ricostruiti) insieme a *obiettivi target*, *responsabilità*, *risorse professionali coinvolte*, e *strumenti* (ove presenti) sono stati clusterizzati in coerenza con i livelli essenziali delle prestazioni. I cluster sui quali è stato strutturato il Quadro sono:

- (A) Offerta integrata di interventi e servizi;
- (B1) Servizi per l'informazione e l'accesso al REI;
- (B2-B3) Valutazione multidimensionale, progetto personalizzato e sostegni in esso previsti;
- (C) Alimentazione del SIUSS per il monitoraggio rispetto ai LEP.

Questa organizzazione dei cluster risponde ai seguenti criteri:

- dare un senso logico-sequenziale alle attività, ai risultati e ai LEP stessi, assumendo in coerenza con la norma l'offerta integrata di interventi e servizi (A), come preconditione necessaria alla attuazione del REI;
- rispettare l'ordine indicato per i LEP che ripercorrono il servizio offerto al beneficiario nel territorio (B1; B2; B3), rinforzando però il senso di una progettazione circolare attraverso un unico cluster che integra l'*assessment* con la progettazione personalizzata preliminare all'attuazione degli interventi, come raccomandato nelle Linee guida SIA⁴². Quindi B2 e B3 costituiscono un unico cluster;
- dare rilevanza all'ambito di attività relativo alla partecipazione al monitoraggio attraverso l'alimentazione del SIUSS (C), sistema funzionale anche a definire (a regime) dei criteri equi e trasparenti per la ripartizione delle risorse nei territori. Questo ambito di attività comporta degli obblighi per i livelli regionali.

⁴² Nelle Linee Guida SIA viene infatti specificato (4.4 Progettazione – Strumenti) che “L'avvio della progettazione degli interventi e delle azioni avviene a valle della fase di Assessment, ma costituisce un tutt'uno con essa ed entrambe vengono revisionate, integrate monitorate continuamente nel tempo, all'interno di un processo ciclico di analisi dei bisogni, programmazione del cambiamento, verifica e revisione dell'analisi (in questo processo si inserisce anche l'eventuale revisione della composizione dell'Equipe)”.

Quadro logico del REI

Obiettivo specifico

Beneficio tangibile che i beneficiari otterranno con i servizi. In particolare, l'aspetto o condizione della vita dei beneficiari che registrerà un miglioramento a seguito dell'utilizzo dei servizi

Superamento della situazione di povertà (come definita nel REI Art. 1 c1a) e delle condizioni che la determinano, attraverso il REI

Attività <i>Azioni che saranno realizzate per fornire i servizi necessari ai beneficiari</i>	LEP	Responsabilità e Risorse professionali coinvolte	Strumenti	Risultati <i>Servizi che i beneficiari otterranno a seguito delle attività realizzate</i>
<p>1) Adozione di atti di programmazione specifici di durata triennale da parte delle Regioni e PA per il rafforzamento dei servizi ai fini dell'attuazione del REI come livello essenziale delle prestazioni (Art. 14 c. 1)</p> <p>► <u>TEMPI</u> entro 150 g dall'entrata in vigore del Decreto e successiva <u>Comunicazione al MLPS entro 30 g dalla adozione degli atti</u></p> <p>► <u>CONDIZIONI _ OBIETTIVI TARGET (Povertà 2018-2020)</u> Due condizioni devono essere rispettate nella programmazione regionale essendo esse stesse definite livello essenziale delle prestazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gli ambiti di programmazione dei comparti sociale, sanitario e delle politiche del lavoro devono essere territorialmente omogenei; - Nell'offerta integrata sulla base di un reciproco riconoscimento si deve tener conto dell'attività del Terzo Settore impegnato nel campo delle politiche sociali. <p>Obiettivi target per il rafforzamento del servizio sociale professionali e vincolo delle risorse di cui tener conto negli atti di programmazione</p> <ul style="list-style-type: none"> - E' individuato di 1 su 5000 abitanti il "numero congruo di assistenti sociali" come obiettivo minimo per il primo triennio di attuazione del REI. <p>I vincoli sul Fondo povertà per l'incremento del numero di risorse specializzate (per tutte le funzioni del servizio sociale non solo per l'area della povertà), con percentuali diverse a seconda della distanza dal target sono: meno di 1 Assistente sociale ogni 20.000 abitanti: vincolo per almeno il 60% delle risorse; meno di 1 ogni 10.000: vincolo di almeno il 40%; meno di 1 su 5000: vincolo di almeno il 20%; almeno 1 ogni 5000 abitanti: nessun vincolo.</p>	<p>(A) Offerta integrata di interventi e servizi</p>	<p>Regioni e PA</p>	<p><i>Di programmazione (Atti specifici, anche nella forma di un) Piano regionale per la lotta alla povertà</i> indicante: <u>i rafforzamenti</u> necessari relativi ai servizi di cui all'Art. 7) su base triennale finanziabili con la Quota del fondo nazionale povertà, tenendo conto del vincolo delle risorse da <i>Piano Povertà 2018-2010</i> con priorità sul rafforzamento del servizio sociale professionale; <u>le modalità di cooperazione</u> tra servizi e di costituzione delle EM (Art. 14 c. 3); <u>le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi</u> in caso di Ambiti Territoriali gravemente inadempienti (Art. 14 c. 5) eventuali strumenti di rafforzamento dell'efficacia ed efficienza nella programmazione a livello di Ambiti Territoriali anche per tramite di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse (Art. 23 c. 6) <i>Finanziari</i> Quota del fondo nazionale povertà (Art. 7); (272 milioni per il 2018 ripartiti</p>	<p>(1-6) Servizi competenti per il REI rafforzati (investimenti strutturali) e integrati (reti territoriali degli erogatori formalizzate e trasparenti in termini di risorse, flussi informativi, responsabilità, criteri di valutazione) compresi quelli di segretariato sociale con punti informativi dedicati di facile accesso e risorse umane specializzate.</p>

		<p>secondo gli indicatori da <i>Piano povertà</i>). Le risorse sono trasferite dal MLPS direttamente agli ambiti. <u>Le Regioni possono integrare le risorse per il rafforzamento dei servizi e potranno in questo caso richiede che le risorse non siano trasferite direttamente agli ambiti, gestendo direttamente la ripartizione (<i>Piano povertà 2018-2020</i>)</u> Per eventuali risorse regionali come misure regionali di contrasto alla povertà le modalità di utilizzo sono definite in un Protocollo d'Intesa Regione-MLPS (Art. 14 c. 6-8).</p>	
--	--	--	--

Attività	LEP	Responsabilità e Risorse professionali coinvolte	Strumenti	Risultati	
<p>2) Comunicazione degli Ambiti Territoriali e dei Comuni al MLPS anche ai fini del riparto della Quota del fondo nazionale povertà (Art. 14 c. 2)</p> <p>► <u>TEMPI entro 60 g dall'entrata in vigore del Decreto (in caso di variazioni queste devono essere Comunicazione entro 30 g dalla variazione)</u></p>	<p>(A) Offerta integrata di interventi e servizi</p>	<p>Regioni e PA</p>		<p>(1-6) Servizi competenti per il REI rafforzati (investimenti strutturali) e integrati (reti territoriali degli erogatori formalizzate e trasparenti in termini di risorse, flussi informativi, responsabilità, criteri di valutazione) compresi quelli di segretariato sociale con punti informativi di facile accesso e risorse umane specializzate.</p>	
<p>3) Adozione di atti di programmazione specifici da parte di Comuni e Ambiti territoriali in attuazione degli atti di programmazione regionale (Art. 13 c. 2 d)</p> <p>► <u>TEMPI entro 60 giorni dall'entrata in vigore del Piano regionale per la lotta alla povertà</u></p>		<p>Comuni e Ambiti territoriali</p>	<p><i>Di programmazione</i> Sezione dedicata alla povertà nel Piano di zona indicante i <u>rafforzamenti su base triennale</u> previsti nei servizi finanziabili con la Quota del fondo nazionale povertà (Art. 7)</p>		
<p>4) Attivazione di punti di accesso al REI (Art. 5) unici o (a seconda del modello organizzativo territoriale) diversi, o altra struttura identificata dai Comuni (ai sensi Art. 13)</p> <p>► <u>TEMPI Comunicazione da parte degli ambiti a Regioni e PA, Inps, MLPS entro 90 giorni dall'entrata in vigore del Decreto (Art. 9)</u></p> <p>► OBIETTIVI TARGET per l'accesso al REI (Piano povertà 2018-20)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ garantire in ciascun Ambito Territoriale almeno un punto di accesso ogni 40.000 abitanti. Tenendo conto della variabilità delle condizioni: ✓ se in un dato Ambito Territoriale sono compresi Comuni con meno di 10 mila abitanti, per tutti tali Comuni va complessivamente previsto un punto di accesso ogni 20 mila abitanti; ✓ se invece nell'ambito è compreso un Comune capoluogo di città metropolitana, per tale Comune l'obiettivo è un punto per l'accesso ogni 70 mila abitanti. <p>Gli obiettivi sopra definiti sono da perseguire nei limiti delle risorse disponibili e sono comunque da considerarsi subordinati al soddisfacimento dei vincoli in termini di servizio sociale professionale e di sostegni da prevedere nel progetto personalizzato.</p>		<p>Regioni e PA</p> <p>Comuni e Ambiti territoriali</p>			
<p>5) Formazione delle risorse umane (servizi di segretariato sociale) (da Linee Guida SIA par. 2):</p>		<p>Comuni e Ambiti territoriali Risorse umane segretariato sociale da destinare alla formazione</p>			

Attività	LEP	Responsabilità e Risorse professionali coinvolte	Strumenti	Risultati
<p>6) Definizione e progressiva formalizzazione di accordi territoriali tra i servizi coinvolti nel REI (Art. 23) in cui sia inserita ove opportuna l'attività del Terzo settore (promuovendo la collaborazione in particolare con enti attivi nella distribuzione alimentare FEAD ai sensi dell'Art. 6 c. 6)</p> <p>Andranno formalizzati (Linee guida SIA par. 3)</p> <ul style="list-style-type: none"> - i criteri con cui i responsabili del pre-assessment (segretariato sociale) stabiliscono l'inserimento nelle EM degli operatori delle diverse amministrazioni; - le risorse umane e strumentali dedicate alle EM dalle diverse Amministrazioni ed Enti erogatori di servizi; - i flussi informativi necessari ad integrare l'assessment, evitare la duplicazione e garantire la complementarità degli interventi, in coerenza con l'implementazione del SISS; - le modalità di attuazione della formazione congiunta degli operatori e le risorse ad essa dedicate; - le procedure per semplificare l'accesso ai servizi appropriati e agli interventi programmati, attraverso la funzione svolta dalla figura del Responsabile del caso, riducendo gli oneri connessi alla replicazione delle richieste e della raccolta di documenti in capo alle diverse amministrazioni; - la gamma di servizi e interventi che potranno essere attivati per i destinatari della misura e (ove opportuno) i criteri in base ai quali stabilire per i diversi gruppi vulnerabili le priorità nell'accesso a servizi e interventi, considerando per la scelta degli interventi la maggiore potenziale efficacia per il benessere dei minori. 	<p>(A) Offerta integrata di interventi e servizi</p>	<p>Comuni e Ambiti territoriali garanti della attivazione della rete a livello territoriale come della costituzione e attivazione delle Equipe Multidisciplinari (EM).</p>	<p>Elementi minimi che devono essere esplicitati negli Accordi di rete</p>	<p>(1-6) Servizi competenti per il REI rafforzati (investimenti strutturali) e integrati (reti territoriali degli erogatori formalizzate e trasparenti in termini di risorse, flussi informativi, responsabilità, criteri di valutazione) compresi quelli di segretariato sociale con punti informativi di facile accesso e risorse umane specializzate.</p>

Attività	LEP	Responsabilità e Risorse professionali coinvolte	Strumenti indicati	Risultati
<p>7) Promozione del REI anche mediante campagne informative specifiche (Art. 13) coinvolgendo il Terzo settore, le Parti sociali e gli altri soggetti della rete territoriale</p>	<p>(B1) Servizi di informazione e accesso al REI</p>	<p>Comuni e Ambiti territoriali</p>		<p>(7) Comunicazione-diffusione delle informazioni relative al REI efficacemente realizzata in modo da raggiungere i beneficiari.</p>
<p>8) Acquisizione domande (previa informazione, consulenza, orientamento, assistenza nella domanda) nei Punti di accesso REI e conduzione congiunta (con Inps) del processo di verifica requisiti (art. 9) ► TEMPI per avviamento del processo di acquisizione domande entro 60 g dall'entrata vigore Decreto <u>con</u> <ul style="list-style-type: none"> - eventuale integrazione informazioni contenute nella domanda/accompagnamento alla compilazione - Comunicazione all'Inps anche tramite SGATE dei dati contenuti nelle domande compreso CF ► <u>TEMPI entro 15 g lavorativi dalla domanda</u> - verifica requisiti residenza e soggiorno e Comunicazione esito verifiche all'Inps ► <u>TEMPI entro 15 g lavorativi dalla domanda</u> - verifiche Inps ► <u>TEMPI entro 5 g lavorativi dalle Comunicazioni</u> - notifica di riconoscimento REI da Inps agli Ambiti Territoriali e ai Comuni (in base a condizionalità) ► <u>TEMPI entro 5 g lavorativi</u> <p>tenendo conto delle disposizioni transitorie dal SIA al REI (Art. 25; <i>Reddito di inclusione REI linee guida per gli operatori par. 3</i>)</p> </p>		<p>Comuni e Ambiti territoriali Risorse afferenti i servizi di segretariato sociale</p>	<p>Modulo domanda predisposto da Inps</p>	<p>(8) Beneficiari selezionati coerentemente ai requisiti previsti per l'accesso e nel rispetto di criteri e procedure definite.</p>

Attività	LEP	Responsabilità e Risorse professionali coinvolte	Strumenti	Risultati
<p>9) Pre-analisi (pre-assessment) ► TEMPI in caso di esito positivo della verifica dei requisiti e entro 25 g da richiesta REI (Art. 5 c. 4) Tramite colloquio per: identificazione casi da trattare solo con progettazione formativa e inclusione lavorativa da rimandare a convocazione da parte dei centri per l'impiego identificazione casi con problematiche afferenti il disagio abitativo da gestire in collegamento ai progetti già sottoscritti dai soggetti in carico a quei servizi identificazione bisogni complessi (presa in carico integrata) identificazione casi in cui l'intervento può essere concentrato su un solo membro acquisizione eventuali progetti e valutazioni già effettuate costruzione quadro preliminare di analisi</p>	<p>(B2 B3) Valutazione multidimensionale Progetto personalizzato e sostegni in esso previsti</p>	<p>Risorse (operatori sociali – servizio sociale professionale) afferenti i servizi di segretariato sociale</p> <p>Responsabile analisi preliminare</p> <p>Centri per l'impiego</p> <p>Servizi specifici</p>	<p><i>Di analisi</i> Strumento di pre-assessment (condiviso in Conferenza Unificata): Guida per l'osservazione (basata su cinque aree analitiche: parte generale; fattori di vulnerabilità; Risorse della famiglia; Servizi attivi per il nucleo familiare; Storia familiare; parte finale di sintesi).</p> <p>Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale (Art. 5 c. 9) con Decreto MLPS su proposta Comitato Lotta Povertà</p>	<p>(9-14) Beneficiari inseriti in percorsi diversificati e adeguati al quadro di pre-analisi e operatori necessari al bisogno identificati.</p>
<p>10) Attivazione centri per l'impiego per i casi di competenza</p>				
<p>11) Attuazione nei centri per l'impiego (Art. 5 c. 6) tramite Patto di servizio (Art. 20 D. Legislativo 150/2015) o programma intensivo di occupazione (Art. 23) ► TEMPI Avvio entro 20 g da analisi preliminare con Comunicazione ai competenti servizi territoriali per Comunicazioni a Inps ai fini dell'erogazione</p>				
<p>12) Attivazione servizi che hanno già in carico i beneficiari in base a pre-Assessment</p>				
<p>13) Elaborazione progetto semplificato (se non necessaria EM) (Art. 5 c. 8)</p>				
<p>14) Attuazione in relazione al progetto semplificato</p>				

Attività	LEP	Responsabilità e Risorse professionali coinvolte	Strumenti	Risultati
<p>15) Costituzione EM secondo accordi formalizzati (Art. 5 c. 7) Con individuazione del responsabile di caso in chiave di <i>(Vedi Linee Guida SIA 4.2)</i>: interdisciplinarietà e proporzionalità rispetto alle necessità per ciascuna famiglia con operatori con formazione specifica (gli operatori per i casi riguardanti minorenni devono avere una specializzazione mirata sull'infanzia) e se possibile preliminare, in particolare nel caso in cui provengano da settori lavorativi diversi. (Successiva formalizzazione nel Progetto personalizzato)</p>	<p>(B2 B3) Valutazione multidimensionale Progetto personalizzato e sostegni in esso previsti</p>	<p>Comuni e Ambiti territoriali garanti della attivazione della rete territoriale e costituzione e attivazione delle EM. Risorse afferenti i servizi di segretariato sociale EM con professionalità specifiche <i>(Vedi Linee Guida SIA 4.2)</i> nella quale sarebbe opportuno includere un operatore centri per l'impiego. Orientativamente composta da:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. assistente sociale o altro operatore individuato dai servizi sociali 2. operatore dell'amministrazione competente in materia di servizi per l'impiego <p>eventuali altre figure professionali stabilite in esito al pre-assessment:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. operatore sociale (edu. professionale, ed. domiciliare, assistente familiare, mediatore culturale etc.) 4. operatore dei servizi socio sanitari specialistici (ad esempio Sert, Consulteri familiari, Centri di Salute Mentale) quando in carico componenti del nucleo; 5. operatori delle amministrazioni competenti sul territorio in materia di tutela della salute (es. psicologo, pediatra di famiglia); 6. operatori delle amministrazioni competenti sul territorio in materia di formazione e istruzione (educatore e/o insegnante dei bambini coinvolti); 7. soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti non profit. <p>Uno dei componenti l'EM svolge il ruolo di responsabile del caso.</p>		<p>(15) Beneficiari con bisogni complessi assegnati a equipe specializzate, multidisciplinari costruite su criteri univoci e in coerenza ai diversi bisogni.</p>

Attività	LEP	Responsabilità e Risorse professionali coinvolte	Strumenti	Risultati
<p>16) Conduzione della fase di assessment con composizione del quadro di analisi (Art. 5 c. 7) funzionale alla definizione del progetto personalizzato in termini di fattori di vulnerabilità e risorse presenti o attivabili (anche identificando le risorse formali e informali della Comunità)</p>		<p>Comuni e Ambiti territoriali</p> <p>EM</p> <p>Responsabile del caso</p>	<p><i>Di analisi e progettuali</i></p> <p>Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale</p> <p>Modello di rilevazione struttura triangolare: bisogni (con particolare riferimento ai bambini); risorse; fattori ambientali.</p> <p>Strumenti valutazione della accusabilità (che tengano conto anche di fattori soggettivi)</p>	<p>(16-21) Beneficiari inseriti in un processo flessibile, partecipato, coordinato e circolare (valutazione-progettazione-attuazione-verifica-ri-progettazione) In coerenza a criteri, procedure e strumenti previsti.</p>
<p>17) Elaborazione del Progetto personalizzato e sottoscrizione (Art. 6)</p> <p>► <u>TEMPI entro 20 giorni dall'analisi preliminare con contestuale Comunicazione a Inps</u></p> <p>con indicazione di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - composizione della EM (indicazione delle risorse umane e professionalità dedicate) - operatore che svolge la funzione di Responsabile di caso. - obiettivi e risultati in termini di cambiamenti attesi negoziati con i beneficiari - sostegni (interventi e servizi) e fornitori (pubblici o non profit), responsabilità e tempi - Impegni (condizionalità): frequenza contatti con i servizi, atti di ricerca lavoro, frequenza e impegno scolastico, comportamenti di prevenzione - Metodologie di monitoraggio, verifica periodica ed eventuale revisione <p>In considerazione di aspettative e preferenze del nucleo familiare e coinvolgimento attivo dei minorenni per la relativa parte di progetto.</p> <p>► OBIETTIVI TARGET per il progetto personalizzato (Piano povertà 2018-2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ almeno per tutti i nuclei in cui si sia proceduto alla definizione del quadro di analisi approfondito, deve essere attivato come sostegno nel progetto uno degli interventi o dei servizi sociali previsti. <p>attivazione di un percorso di sostegno alla genitorialità ogni qualvolta si presenti una situazione di bisogno complesso come sopra definita e nel nucleo sia presente un bambino o una bambina nei primi mille giorni della sua vita.</p>	<p>(B2 B3)</p> <p>Valutazione multidimensionale</p> <p>Progetto personalizzato e sostegni in esso previsti</p>		<p><i>Di analisi e progettuali</i></p> <p>Linee guida per la definizione dei progetti personalizzati (redatte anche in esito al primo periodo di applicazione del REI)</p>	

Attività	LEP	Responsabilità e Risorse professionali coinvolte	Strumenti	Risultati
<p>18) Attivazione dei servizi necessari nell'ambito del sistema coordinato di interventi e servizi (Art. 7) relativi a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il segretariato sociale, inclusi i servizi per l'informazione e l'accesso al REI (di cui all'articolo 5, comma 1); - il servizio sociale professionale per la presa in carico (inclusa la componente sociale della valutazione multidimensionale di cui all'articolo 5, comma 2); - i tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione (di cui alle regolamentazioni regionali in attuazione dell'accordo del 22 gennaio 2015 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano); - il sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale (incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare) - assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità; - il sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare; - servizio di mediazione culturale; - servizio di pronto intervento sociale. 	<p>(B2 B3) Valutazione multidimensionale Progetto personalizzato e sostegni in esso previsti</p>			<p>(16-21) Beneficiari inseriti in un processo flessibile, partecipato, coordinato e circolare (valutazione-progettazione-attuazione-verifica-ri-progettazione) in coerenza a criteri, procedure e strumenti previsti.</p>
<p>19) Attuazione dell'intervento in relazione al progetto personalizzato</p>				
<p>20) Coordinamento dell'intervento da parte del responsabile del caso <i>(Linee guida SIA 4.2)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - coordinamento dell'attuazione degli interventi - esercizio della funzione di referente dell'equipe nei confronti degli interlocutori esterni - cura della continuità degli interventi programmati - cura della rilevazione e della verifica dei risultati ottenuti - gestione richiami formali al rispetto degli impegni preliminari alla sospensione (2 richiami) - iniziative (proposta alla EM e alla famiglia) di ridefinizione progetto e modifiche della EM - coordinamento con operatori dei servizi con già in carico componenti del nucleo (se non nella EM) 		Responsabile del caso		
<p>21) Verifica dell'attuazione ed eventuale revisione secondo le modalità definite nel progetto personalizzato (Art. 6 c. 10)</p>		Comuni e Ambiti; EM e Responsabile		

Attività	LEP	Responsabilità e Risorse professionali coinvolte	Strumenti	Risultati
<p>22) Alimentazione della Banca dati REI prevista nel SIUSS ai fini del monitoraggio della misura (Art. 24 c. 5 "il mancato invio dei dati e delle informazioni costituisce illecito disciplinare e determina in caso di accertamento di fruizione illegittima di prestazioni non Comunicate, responsabilità erariale del funzionario responsabile dell'invio")</p>	<p>(C) Alimentazione SIUSS per monitoraggio rispetto ai LEP</p>	<p>Comuni e Ambiti territoriali EM Responsabile del caso</p>	<p><i>Informativi</i> SIUSS – Banca dati REI</p>	<p>22) REI ottimizzato (ripartizione corretta delle risorse, numero e caratteristiche delle professioni coinvolte, offerta dei servizi adeguata al bisogno) attraverso i dati raccolti sulla presa in carico dagli Ambiti Territoriali e dai Comuni.</p>

Sulla base del Quadro ricostruito, il primo “ambito di risultato” da conseguire affinché il REI possa intervenire in vista dell’obiettivo di superamento della condizione di povertà, riguarda l’*offerta integrata di interventi e servizi*. Dall’analisi del testo tale traguardo sembra intendersi come risultanza di servizi (quelli competenti per il REI) rafforzati, attraverso investimenti strutturali, e integrati per tramite di reti territoriali degli erogatori, formalizzate e trasparenti in termini di risorse, flussi informativi, responsabilità e criteri di valutazione. Di tali servizi fanno ovviamente parte anche quelli di segretariato sociale, che devono essere consolidati con punti informativi dedicati di facile accesso e risorse umane specializzate. Rispetto a questo primo ambito di risultati le attività caratteristiche sono “di programmazione”, e afferiscono alla predisposizione di atti specifici, di competenza delle Regioni, anche nella forma di Piani regionali per la lotta alla povertà. Atti di programmazione rispetto ai quali il Piano povertà 2018-2020, nell’ambito del processo di implementazione del REI, ha indicato delle condizioni vincolanti relative ai rafforzamenti (dettagliate nel Quadro). Oltre a tali atti regionali e in loro attuazione sono anche previsti atti di programmazione specifici da parte dei Comuni e Ambiti territoriali. In questo primo ambito e sempre nella logica della programmazione, si collocano anche gli Accordi di rete, che coinvolgono in particolare i Comuni e Ambiti territoriali come garanti dell’attivazione dei *network* locali, così come della costituzione e attivazione delle *equipe multidisciplinari*.

In merito alla messa in opera dei *servizi di informazione e accesso al REI*, da quanto si evince essi si intendono come risultanza di un processo organizzato di Comunicazione-diffusione delle informazioni relative al REI, che consenta di raggiungere tutti i beneficiari potenziali dei territori, e una loro successiva selezione coerente con i requisiti previsti per l’accesso e nel rispetto di criteri e procedure definite. Questo secondo ambito ricade nella competenza dei Comuni e Ambiti territoriali e coinvolge in particolare le risorse professionali dei servizi di segretariato sociale. Questa fase ha anche una dimensione di complessità nella co-conduzione con INPS del processo di verifica del possesso dei requisiti da parte degli aspiranti beneficiari.

Quello della *Valutazione Multidimensionale* e predisposizione del *Progetto personalizzato e sostegni in esso previsti* è una fase centrale del processo di servizio del REI. Tale ambito di risultato può essere conseguito qualora i beneficiari siano inseriti in percorsi diversificati adeguati al quadro di pre-analisi effettuato, gli operatori necessari al bisogno siano identificati, e i beneficiari con bisogni complessi assegnati a *equipe* specializzate, multidisciplinari, costruite su criteri univoci e in coerenza ai diversi bisogni. E’ inoltre necessario che i beneficiari siano inseriti in un processo flessibile, partecipato, coordinato e circolare (valutazione-progettazione-attuazione-verifica-ri-progettazione) in coerenza a criteri, procedure e strumenti previsti. I soggetti istituzionali coinvolti in questa fase sono i Comuni e gli Ambiti territoriali, mentre i servizi e le risorse professionali coinvolte in questa fase sono molteplici. In primis si tratta degli operatori sociali e del servizio sociale professionale, ma anche i centri per l’impiego (per i casi di competenza) e a seconda delle circostanze gli specifici servizi. Gli strumenti forniti ai fini di una coerente ed omogenea gestione di questa fase sono di ordine analitico, come la guida per l’osservazione e le linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale. Per quanto riguarda *l’alimentazione SIUSS per il monitoraggio rispetto ai LEP*, si intende che il REI, attraverso i dati raccolti sulla presa in carico dagli Ambiti Territoriali e dai Comuni, possa e debba essere ottimizzato, con una ripartizione più corretta delle risorse, numero e caratteristiche delle professioni coinvolte, offerta dei servizi adeguata al bisogno. In questo senso i Comuni e gli Ambiti Territoriali, le *equipe* e i singoli responsabili di caso sono chiamati nelle modalità previste all’invio dei dati relativi ai progetti.

Capitolo 4

Il duplice ruolo delle Regioni: il REI e le misure regionali

(di Anna Ancora e Valentina Menegatti)

L'azione di avvio e *governance* nel processo di implementazione del REI

(di Anna Ancora)

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

Lo strumento di rilevazione utilizzato è in allegato al presente rapporto e del processo di costruzione si dà conto nel capitolo 1.

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

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

Come esplicitamente indicato nel decreto⁴³:

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

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

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

a) determinazione, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tramite le forme di concertazione con gli enti locali interessati, degli Ambiti Territoriali, delle

⁴³ Art. 8 (Funzioni delle Regioni)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In merito a eventuali misure di contrasto alla povertà già presenti presso la Regione al momento dell'entrata in vigore del REI, in ognuna delle Regioni, se ne registra la presenza⁴⁴, già riferibile al 2015 per la Regione Piemonte e per la Calabria, dal 2017 per Trento e dal 2018 per la Sicilia.

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

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

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

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

Dal momento che l'introduzione del REI è avvenuta in seguito al SIA, abbiamo chiesto ai responsabili di Regione se il passaggio dal SIA al REI avesse comportato specifici meccanismi di adeguamento. Per il Veneto e la Sicilia il passaggio tra le due misure non ha comportato alcun

⁴⁴ Sulle misure realizzate dalle Regioni in materia di sostegno al reddito si dà ampio approfondimento nel paragrafo successivo di questo capitolo e, in allegato al report, si riporta un quadro riassuntivo relativo alle misure regionali, laddove previste.

meccanismo di questo tipo; per il Piemonte è stato invece istituito un tavolo regionale di concertazione della rete di protezione e inclusione sociale; per la Regione Calabria si è aperto un processo di interazione con gli Ambiti Territoriali e il Terzo Settore, realizzando percorsi formativi finalizzati all'armonizzazione delle procedure di attuazione della misura sul territorio. Infine, per Trento, è stato necessario attivare un processo di adeguamento informatico alla nuova disciplina.

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

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

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

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

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

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

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

Per rilevare i livelli di intensità è stata considerata una scala di frequenza dei possibili contatti che prevedeva 5 livelli. Considerando che il periodo di tempo complessivo considerato era quello dei primi sei mesi di implementazione, da gennaio a giugno, la frequenza massima è stata fissata a oltre 5 contatti al mese e la minima a zero contatti in sei mesi; i gradi intermedi vanno da 4/5 contatti al mese, 2/3 contatti al mese e 1 contatto al mese. Le possibili motivazioni al contatto riguardano: Comunicazioni sul generale andamento del processo sul territorio; richiesta di chiarimenti per la gestione del processo; richiesta di sostegno per situazioni impreviste; di aiuto per risolvere intervenute criticità; Comunicazione sul numero di domande pervenute.

Dalle informazioni raccolte, relativamente ai territori considerati, si evince una scarsissima frequenza dei flussi di Comunicazione tra i principali attori del processo, sia in senso verticale che orizzontale. Si comprende bene che le Regioni, una volta assolto il compito di organizzare e predisporre l'azione sul territorio, appaiono piuttosto defilate da dinamiche di scambio delle informazioni. Volendo andare più nello specifico, per le Comunicazioni che riguardano il generale andamento del processo si registra una frequenza di 1 o la massimo 2/3 volte al mese e avviene con gli Ambiti Territoriali e con i Comuni (per la Calabria risultano molto più frequenti i contatti con gli

Ambiti). Quindi, la frequenza maggiore dei contatti si direziona verso i livelli operativi e non risale pressoché mai ai livelli più alti. Il Ministero viene interpellato dalle Regioni per ricevere chiarimenti sulla gestione del processo, per risolvere situazioni impreviste e criticità. Non risultano contatti per Comunicare la situazione sulle domande pervenute. La situazione è analoga per l'INPS centrale, che viene contattata per richiesta di aiuto per la risoluzione di problematiche e solo per Trento si registra un contatto avvenuto per Comunicare i dati relativi allo stato delle domande pervenute.

Il punto di vista dei responsabili regionali del REI nell'ambito di questa consultazione aveva lo scopo di restituire un punto di vista sulla misura da parte di osservatori privilegiati del processo e pertanto sono state rivolte domande finalizzate a sondare la percezione degli intervistati sia in merito ad elementi funzionali del processo che alle loro opinioni sul *merit*⁴⁵ della misura.

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

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

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

Le risorse stanziare vengono giudicate decisamente insufficienti dalla Regione Piemonte mentre risulta molto positivo il giudizio espresso dai restanti intervistati. Sugli altri aspetti i giudizi

⁴⁵ Cfr. il concetto di *merit* in Scriven, 1980

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

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

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

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

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

Innovazione delle modalità organizzative, dotazione delle strutture degli strumenti tecnici necessari allo svolgimento delle attività, formazione professionale, potenziamento delle competenze delle figure operanti e stabilità del personale impegnato per il funzionamento della realizzazione della

misura sono tutti elementi che dovevano essere maggiormente curati per un buon funzionamento del processo.

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

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

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

Le misure regionali in materia di sostegno al reddito

(di Valentina Menegatti)

Come già accennato, anche le Regioni attraverso l'esercizio della potestà legislativa residuale, sono intervenute in materia di contrasto alla povertà, al fine di rispondere alla crisi economica nazionale ed internazionale e di contrastare la vulnerabilità economica crescente di persone e famiglie.

L'intensificazione di tali interventi ha di fatto coinciso con la riforma del titolo V della Costituzione L. n. 3/2001, nonché con l'adozione dei decreti attuativi della legge quadro n. 328/00.

Con riferimento al tema specifico del contrasto alla povertà i provvedimenti legislativi regionali adottati sono fondamentalmente riconducibili a tre categorie:

- Leggi economico-finanziarie tra cui leggi di bilancio, di variazioni di bilancio, e finanziarie.

- Leggi di riorganizzazione dei servizi sociali, che assumono la lotta alla povertà e all'esclusione quali obiettivi dell'azione regionale in coerenza con i dettami della legge paradigmatica n. 328/2000, tentando altresì di operare un'armonizzazione tra la riconosciuta autonomia regionale in materia ed il recepimento dello schema di intervento proposto dal legislatore nazionale. Scorrendo gli articolati delle varie fonti si osserva uno sviluppo diversificato delle stesse: in alcuni casi si prevedono disposizioni generali relative all'obiettivo di lotta alla povertà, in altri sono contenuti rimandi alla programmazione o ad atti successivi ed in altri ancora si trova menzione degli interventi di contrasto alla povertà definiti quali livelli essenziali delle prestazioni da garantire sul territorio regionale.

- Leggi aventi ad oggetto specificatamente ed esclusivamente gli strumenti di contrasto alla povertà, che riguardano prevalentemente l'istituzione di forme di sostegno economico, già a partire dal 2005 (si veda ad esempio il reddito di cittadinanza previsto dalla legge regionale n. 6/2006 del Friuli Venezia Giulia, il programma di promozione della cittadinanza sociale della legge regionale n. 3 del 2005 della Basilicata).

Con l'avvento della crisi economica ed occupazionale che ha interessato tutto il Paese a partire circa dal 2009, si assiste ad un aumento della produzione legislativa ed amministrativa regionale non solo in termini di attivazione concreta di risposte propriamente socio-assistenziali, ma soprattutto un crescente impegno economico per l'erogazione di ammortizzatori sociali in deroga, destinati a lavoratori di comparti ed imprese non coperti da istituti ordinari (cassa integrazione guadagni) e ciò a fronte di una progressiva decurtazione progressiva delle risorse disponibili.⁴⁶

Venendo alla nostra analisi ed in considerazione dell'estrema eterogeneità⁴⁷ degli interventi relativi agli strumenti di sostegno al reddito, nell'approfondimento in oggetto ci si limiterà a svolgere una sintetica disamina delle realtà in cui il Legislatore regionale ha previsto tali istituti attraverso fonti primarie e secondarie e a fornire minime ipotesi di confronto. Ciò anche al fine di verificare l'eventuale integrazione con le misure di contrasto alla povertà previste successivamente a livello statale.

⁴⁶ Per una puntuale disamina si veda M. D'Onghia, Misure regionali anticrisi, a cura di: L. Vandelli, F. Bassanini, Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni, Il Mulino, 2012.

⁴⁷ Si segnala che in alcuni territori si è prodotta una normativa molto dettagliata, in molti casi anticipando i contenuti delle misure previste a livello statale ed in altri le misure non sono state normate o sono in via di definizione. Si veda in proposito la Toscana in cui si è recentemente approvato il Piano regionale di sviluppo che prevede la successiva introduzione del reddito di solidarietà attiva, nonché le Marche.

Lo studio ed il confronto è stato condotto con riferimento ad alcuni casi regionali che hanno consentito di esemplificare le caratteristiche principali di tale produzione normativa.

La Tavola 1 (in allegato) riporta la sistematizzazione/analisi delle fonti prodotte a livello regionale con riguardo ai seguenti territori: Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Puglia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trento, Bolzano, Basilicata, Lazio, Lombardia, Molise, Umbria.

Occorre segnalare che l'elenco proposto non può considerarsi esaustivo dal momento che in un panorama così variamente declinato, in alcuni territori il Legislatore regionale ha prodotto una normativa molto dettagliata (in molti casi anticipando i contenuti delle misure previste a livello statale) ed in altri le misure non sono state normate o sono in via di definizione.

Gli aspetti oggetto di disamina sono stati precedentemente selezionati: nome della misura, leggi/regolamenti/protocolli d'intesa (ove previsti), beneficiari, requisiti di accesso, importo mensile, durata, integrazione con misure nazionali, progetti personalizzati, servizi coinvolti, cause di decadenza del beneficio, monitoraggio.

In generale, per tutti i territori si evidenziano caratteristiche Comuni relative ai requisiti di accesso (cittadinanza e residenza), che verranno confermati per le misure a livello nazionale (prima Sia e successivamente REI). In alcuni contesti tuttavia (Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta) sono contemplate eccezioni a tale previsione, avuto riguardo alla condizione degli emigrati di ritorno dall'estero.

Altro aspetto particolarmente interessante è rappresentato dalla previsione in tutte le misure regionali dell'obbligatorietà dell'adesione da parte del nucleo beneficiario al progetto di attivazione sociale e di inserimento lavorativo, pena la decadenza del beneficio nel caso di mancata adesione o mancato rispetto degli adempimenti ivi previsti o di reiterazione di comportamenti che contrastano con gli obiettivi prefissati nello stesso.⁴⁸ La tipologie di attività si differenziano in base al bisogno evidenziato (ricerca attiva di lavoro, frequenza scolastica, formazione professionale, prevenzione e tutela della salute ecc.).

In tale fase di attuazione della misura a livello nazionale, uno degli aspetti più interessanti è senz'altro rappresentato dall'eventuale integrazione con le misure eventualmente previste nelle singole realtà regionali, soprattutto alla luce di quanto espressamente previsto dall'articolo 14, comma 6 del D.lgs n. 147 secondo cui le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano “con riferimento ai propri residenti, possono integrare il REI, a valere su risorse regionali, con misure regionali di contrasto alla povertà (...) che amplino la platea dei beneficiari o incrementino l'ammontare del beneficio economico”.

L'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, la Puglia, la Sardegna, la Valle d'Aosta si sono organizzate fin da subito nel senso di promuovere tale integrazione. Nel passaggio dal Sia al ReI e per rispondere alle novità apportate con l'emanazione del Decreto legislativo n. 147/2017, alcune

Regioni stanno già provvedendo a rivedere le normative su specifici aspetti relativi alle misure introdotte nei loro territori, ai fini dell'adeguamento con il REI.

Nello specifico in Friuli Venezia Giulia si è di fatto anticipata l'emanazione degli strumenti di sostegno al reddito a livello nazionale, finalizzati all'uscita dalla condizione di povertà, infatti con la legge regionale 10 luglio 2015 n. 15 “Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito” si è

⁴⁸ Si rende noto che solo in due casi sono previste esclusioni da tale prescrizione: in Sardegna e per i nuclei familiari composti da anziani ultra ottantenni, tra cui almeno uno con un'invalidità certificata superiore al 90%, nonché per le famiglie in cui vi sono soggetti con gravi infermità mentali. In tali situazioni la condizionalità dovrà essere valutata e proporzionata sulla base delle effettive capacità dei soggetti che compongono il nucleo familiare.

previsto uno strumento denominato “Misura attiva di sostegno al reddito”. Il successivo regolamento di attuazione (Decreto del Presidente della Regione del 15 ottobre 2015, n. 0216/Pres) è un testo molto articolato che fornisce definizioni, disciplina nel dettaglio la misura stessa e prevede all’articolo 17 bis specifiche modalità di coordinamento con il Sostegno per l’inclusione attiva che vengono dettagliate attraverso l’emanazione di un protocollo d’intesa di cui all’articolo 2, comma 4, del Decreto interministeriale 26 maggio 2016 ed altri atti ad esso correlati, preliminarmente approvati dalla Giunta regionale.⁴⁹

Nel solco di tale esigenza di armonizzazione e soprattutto al fine di evitare una discontinuità nelle erogazioni ed il verificarsi di disagi nei confronti dei beneficiari della misura regionale, si segnala altresì l’emanazione della recente legge regionale 6 novembre 2017 n. 35 recante “Disposizioni per l’ampliamento del reddito di Inclusione ed il suo coordinamento con la misura attiva di sostegno al reddito”.

In particolare, gli articoli 1 e 2 sono dedicati all’integrazione, nonché al coordinamento tra le misure stesse. In sede di prima applicazione l’articolo 1 prevede per la misura regionale un ampliamento dei beneficiari attraverso un’integrazione del beneficio economico corrisposto a livello nazionale con importi declinati in relazione alla presenza o meno di minori (a partire da un importo base di 185 euro mensili). L’articolo 2 apporta inoltre modifiche alla durata del beneficio in linea con quanto previsto per il REI (da 12 mesi si passa a 18, rinnovabili per altri 12) con un tetto Isee di massimo 6.000 euro (rimasto invariato).

Nella Regione Emilia Romagna il reddito di solidarietà (RES), disciplinato dall’articolo 8 della legge regionale n. 24/2016 “Misure di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito” e dal successivo regolamento di attuazione n. 2 del 6 aprile 2017 “Regolamento di attuazione ai sensi dell’art. 8 legge regionale n. 24/2016 Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito”, si rivolge ad una platea di potenziali beneficiari di circa 80 mila aventi diritto e prevede un ammontare variabile in ragione della numerosità del nucleo familiare, da 80 euro mensili per un membro, fino ad arrivare a 400 euro riferiti a 5 o più membri (art. 4), una durata di 12 mesi (art. 5),⁵⁰ nonché un Isee pari o inferiore a 3.000 euro (art. 2).

L’articolo 1, comma 3 del regolamento di attuazione della suddetta legge n. 24 /2016 prevede: “Il reddito di solidarietà è attuato attraverso l’integrazione con le misure di contrasto alla povertà attive a livello nazionale. Esso si integra in particolare con il Sostegno per l’Inclusione Attiva (SIA) aumentandone la platea dei beneficiari”.

L’articolo 9 poi è dedicato specificatamente alle “modalità di coordinamento tra il Reddito di Solidarietà e il Sostegno per l’inclusione attiva”⁵¹ ed il successivo articolo 10 demanda ad ulteriori atti la disciplina delle procedure operative relative alla gestione della misura, tra cui un “modello unificato di domanda” per richiedere sia la misura regionale che quella nazionale.

Anche nella Regione Puglia la legge regionale n. 3/2006 che introduce il cd. “reddito di dignità” ha inteso promuovere una strategia in sinergia e in coerenza con la misura di sostegno al reddito a livello nazionale (SIA) assorbendo ed integrando la stessa per ciò che concerne: i requisiti, le

⁴⁹ A tal fine è opportuno citare anche il successivo regolamento di modifica al regolamento citato per la misura attiva di sostegno al reddito, di cui all’articolo 2 della legge regionale 10 luglio 2012, n. 15 (Decreto del Presidente della Regione del 27 settembre 2016, n. 0180/Pres).

⁵⁰ L’art. 5 comma 2 disciplina inoltre alla scadenza dei 12 mesi previsti, la possibilità di una ulteriore concessione per un periodo di dodici mesi, previa interruzione di sei mesi e presentazione di una nuova domanda, a condizione che permangano i requisiti di accesso, verificati in seguito ad una rivalutazione ed eventuale ridefinizione del Progetto di attivazione sociale e d’inserimento lavorativo e sempre in presenza di risorse disponibili.

⁵¹ In particolare si prevedono: medesime modalità di accesso; utilizzo del medesimo supporto per la concessione del beneficio economico; medesime modalità di presa in carico; medesime procedure integrate per la verifica dei requisiti di accesso.

modalità di accesso, nonché i criteri di determinazione del beneficio economico, l'entità del contributo massimo e le procedure di presentazione della domanda.

In particolare, il Regolamento n. 8 del 23 giugno 2016, titolo II, artt. 4 e 5 ha definito i requisiti di accesso al Red e il sistema di valutazione dei bisogni nel rispetto di quanto stabilito in riferimento al Sia dalla legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), così come disciplinati in dettaglio nel Decreto interministeriale del 26 maggio 2016. Con successiva Delibera della Giunta regionale n. 1014 del 7 luglio 2016 la Regione ha provveduto ad approvare l'avviso pubblico con la domanda di accesso al Red, strettamente correlata alla misura Sia nazionale sia per quanto riguarda l'integrazione delle risorse finanziarie, sia per i requisiti d'accesso, la presa in carico, fermo restando l'obiettivo dell'Amministrazione regionale di ampliare la platea dei beneficiari e di estendere gli importi economici riconosciuti ai beneficiari del Sia.

Con l'emanazione del Protocollo di intesa tra Ministero del lavoro e Politiche Sociali, Ministero dell'economia e delle finanze e Regione Puglia (delibera G.R del 31 gennaio 2017, n. 51) si sono disciplinati i rapporti finanziari per l'integrazione del fondo "Carta acquisti" da parte della Regione per il finanziamento del reddito di dignità, in raccordo con il sostegno per l'inclusione attiva.

Infine in seguito all'emanazione del Decreto legislativo n. 147/2017 la Regione ha provveduto ad emanare il regolamento n. 2 del 2018, al fine di adeguare le previsioni riferite al Red alle nuove disposizioni del decreto REI.

La Regione Sardegna (L.R n. 18/2016 e successive Linee guida di attuazione) si è dotata del reddito di inclusione sociale (REIS) promuovendo fin da subito l'integrazione con il SIA (accesso, attivazione e condizionalità), un aumento dell'importo mensile,⁵² nonché il recupero delle domande escluse dal bando nazionale, causa insufficiente punteggio.

Le risorse regionali da destinare ai sussidi monetari finalizzati all'integrazione con il SIA, confluiscono sul conto corrente infruttifero presso la tesoreria dello Stato, previa stipula del protocollo d'intesa con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e definizione dei rapporti finanziari con apposito atto tra Regione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Dall'analisi si evidenzia inoltre che in alcuni territori le misure di sostegno al reddito si caratterizzano perlopiù quali strumenti di attivazione lavorativa in senso stretto, piuttosto che come misure di "reddito minimo".

In particolare, nella Regione Basilicata il reddito minimo d'inserimento (legge regionale n. 26/2014) è rivolto prevalentemente a coloro che non hanno o hanno perso il lavoro. L'ammontare mensile del beneficio è di 450 euro per una durata di 3 mesi rinnovabili. I tetti ISEE sono pari a 9.000 euro per i disoccupati di lunga durata e di 15.500 euro per coloro che provengono dalla cd. "mobilità in deroga".

In tale ottica si colloca anche il Lazio che con la legge regionale n. 4 del 2009 ha previsto il cd. "reddito minimo garantito". Non è stato più rifinanziato nel 2014 e nel 2015 e ciò in attesa di una normativa quadro nazionale. Nella misura del Contratto di ricollocazione (Fse 2014-2020) è stata inserita l'indennità di partecipazione, un aiuto economico per un periodo di sei mesi destinato ai disoccupati (over 30) di lunga durata.

⁵² Mentre per il SIA gli importi erogabili sono calcolati sulla singola persona e variano da un minimo di 80 euro ad un massimo di 400, per il REIS e, a parità di condizione del nucleo, si parte da un minimo erogabile di 200 euro fino ad arrivare ad un massimo di 500, riferito a tutti i target in possesso di qualsiasi Isee.

Particolarmente interessante inoltre è l'istituto del reddito di autonomia nella Regione Lombardia, che prevede misure differenziate per le aree di vulnerabilità sociale: buono di 400 euro per 12 mesi rivolto ad anziani, disabili, separati e divorziati (sostegno abitativo); "bonus famiglia" rivolto ad una platea di 8 mila nuclei in situazione di disagio, nonché la "dote unica lavoro" per coloro che versano in condizione di disoccupazione da oltre 36 mesi.

Tra le Province autonome Trento e Bolzano hanno introdotto per prime attraverso propri atti normativi strumenti di sostegno al reddito.

In particolare, la Provincia autonoma di Trento già dal 2009 ha previsto il cd. *reddito di garanzia* (Delibera della Giunta provinciale n. 2216 e successive modificazioni) per i nuclei familiari aventi un limite di reddito individuato dall'Icef (indicatore di condizione economica del nucleo familiare), il cui importo massimo è di 950 euro per un periodo di quattro mesi, prorogabili di ulteriori quattro e dopo un periodo di due soste (4 mesi ciascuna), rinnovabile ancora due volte per quattro mesi. Successivamente, e trascorsa una pausa di dodici mesi, può essere presentata una nuova domanda. L'erogazione del beneficio è condizionata dall'accettazione delle opportunità lavorative offerte dall'agenzia del lavoro, al fine di uscire dalla condizione di povertà.

Nella Provincia autonoma di Bolzano il *reddito minimo di inserimento* (Decreto del Presidente della Giunta provinciale 11 agosto 2000, n. 30, Regolamento relativo agli interventi di assistenza economica sociale ed al pagamento delle tariffe nei servizi sociali), introdotto per contrastare la povertà e l'emarginazione sociale di coloro che si trovano in situazioni di emergenza individuale e/o familiare. La temporaneità è una delle caratteristiche di tale misura, erogata mensilmente per massimo 6 mesi, estendibili a 12 nei casi previsti dalla legge, sulla base di una valutazione della situazione reddituale del nucleo familiare.⁵³

Per quanto concerne l'esperienza della Valle d'Aosta (L.R. n. 18/2015, L.R. n. 1/2016, L.R. n. 13/2017 e D.G.R. 1103/2017) sono previsti importi variabili tra 450 e 550 euro mensili e con tetto Isee di 6.000 euro e la durata massima scende a cinque mesi (prorogabili per ulteriori 3 dopo un mese di interruzione). I beneficiari sono identificati in coloro che risiedono in Valle d'Aosta da 3 anni, con Isee fino a 6mila euro, sopra i 30 anni, non ancora in possesso dei requisiti per la pensione, che hanno lavorato per almeno un anno negli ultimi cinque. Con riguardo al tema dell'integrazione è interessante notare che in tale contesto si prevede il cumulo del beneficio con il SIA, nel caso in cui l'importo annuo non superi il reddito minimo escluso da imposizione fiscale.

Con riferimento al profilo della sussidiarietà ed il coinvolgimento del territorio il REI (così come precedentemente il Sia) prevede la sinergia di attori diversi (Ambiti/Comuni, centri per l'impiego o altri servizi operanti sul territorio in materia di lavoro, aziende sanitarie, soggetti del terzo settore ecc.). Sarà pertanto interessante per il futuro svolgere approfondimenti mirati al fine di indagare, tra l'altro, le modalità con cui si esplicano tali sinergie.

Le esperienze maturate soprattutto in passato nell'ambito delle sperimentazioni poste in essere a vari livelli hanno evidenziato la necessità di individuare in maniera sempre più puntuale le risorse necessarie e le misure da realizzare, sia attraverso un'analisi approfondita del contesto dove le azioni di politica sociale vanno ad insistere, sia implementando una valutazione strutturata dell'impatto delle misure introdotte (sia con riferimento agli effetti sui destinatari e sugli apparati amministrativi deputati, sia in termini di spesa delle risorse e di durata delle procedure).

Seguendo tale impulso alcune Regioni prevedono azioni di monitoraggio degli interventi. Per il Friuli Venezia Giulia tale attività si svolge ogni 5 mesi ed è contemplata anche una valutazione

⁵³ Per l'anno 2018 la quota massima di reddito minimo d'inserimento assegnabile ad una persona singola ammonta a € 600,20 € mensili, un nucleo composto da due persone riceverà massimo € 785,30, quattro persone € 1.100,00, etc..

finale. In Emilia Romagna i Comuni in raccordo con i CPI e altri servizi coinvolti monitorano il rispetto degli impegni previsti nel progetto di attivazione sociale ed inserimento lavorativo. Si prevede inoltre un Rapporto sull'attuazione (dopo 14 mesi dall'entrata in vigore della misura e a regime ogni due anni). In Basilicata infine è istituito un tavolo permanente di monitoraggio per tutta la durata del programma.

Le questioni aperte sono all'oggi ancora molteplici, tuttavia i recenti interventi del legislatore regionale sembrano procedere nella direzione, (supportata anche a livello statale) di tentare di correggere alcuni vizi ormai radicati tra cui si rammenta la frammentazione delle politiche, l'estemporaneità delle risposte in termini di azioni, (legate soprattutto all'urgenza dei periodi di crisi), nonché la prassi di istituire interventi monetari *una tantum*, svincolati dal sistema complessivo dei servizi alla persona.

Conclusioni

(di Anna Ancora)

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

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

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

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

L'ambizione finale è quella di dare conto, in senso valutativo, di tutto il processo di implementazione dal punto di vista degli attori agenti: dai decisori, agli attuatori ai vari livelli, fino ai beneficiari nel corso del primo anno di attuazione del REI. Attraverso l'analisi derivante dalle prospettive di tutti gli *stakeholder* coinvolti sarebbe possibile ricostruire se e come la misura abbia funzionato e quali ricadute abbia avuto laddove è stata introdotta. Riuscire a ricostruire i meccanismi complessi di una macro-azione, che al suo interno ricomprende una serie di micro-azioni, ognuna con i suoi obiettivi specifici e collegati tra loro come in un ingranaggio a catena, dove consequenzialità, sinergia, comunicazione e collaborazione tra le parte agenti sono aspetti fondativi per il conseguimento e il compimento dell'azione stessa. L'auspicio è quello quindi di poter proseguire nel lavoro di osservazione del processo di implementazione, a partire dal coinvolgimento degli Ambiti Territoriali e dei Comuni in vista di una ricostruzione di un quadro d'insieme che conduca alla lettura congiunta di quanto emerso in questa prima fase con ciò che sarà successivamente rilevato.

Riferimenti Bibliografici

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

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

De Vita L., Nuovi strumenti per la valutazione delle policy: l'analisi del testo applicata alle politiche di genere nelle Regioni italiane,
https://web.uniroma1.it/disse/sites/default/files/WP_26_De_Vita.pdf

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

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

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

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

Nicola Negri e chiara saraceno (a cura di), La vulnerabilità sociale in aree sviluppate, Carocci, Roma, 2004

Novarino M., Marocchi G. (a cura di) Povertà, sarà la volta buona?, Welfare oggi n. 1-2017.

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

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

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

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

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

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

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

Sitografia

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

Allegati

Documentazione allegata al rapporto di ricerca

***“Primo Rapporto sull’Analisi dei processi
d’implementazione del REP”***

Sommario

L'analisi testuale sul decreto del REI – (di Marta Santanicchia)	67
La programmazione dei servizi necessari per l'attuazione del REI e i Piani Regionali per la lotta alla povertà: primi elementi – (di Monica Esposito e Alessandro Rizzo)	76
Tavole relative alle misure regionali di sostegno al reddito (Schede normative regionali) – (di Valentina Menegatti)	85
La connotazione socio-economica dei contesti regionali – (di Michele Cuppone)	93
Cartografie indicatori economici delle Regioni – (di Salvatore Marsiglia)	97
Questionario per i responsabili regionali	103

1.1. *L'analisi testuale sul decreto del REI* – (di Marta Santanicchia)

L'analisi testuale della Legge delega⁵⁴ e del Decreto REI⁵⁵ è stata effettuata nell'ambito delle azioni preliminari alla definizione del disegno di valutazione dell'implementazione della misura nazionale di contrasto alla povertà, nella logica di rilevare nei testi delle suddette norme gli elementi espliciti più rilevanti rispetto all'inquadramento della domanda di valutazione e provare ad identificarne gli obiettivi e il mandato (Bezzi, 2002) a partire dal disegno dei legislatori. Le parole utilizzate e le concatenazioni semantiche rappresentano infatti un'utile base informativa da cui partire per ricercare le dimensioni fondamentali di senso presenti nel testo (Bolasco, 1997). Questo tipo di analisi può trovare ampia possibilità di applicazione tra gli strumenti di valutazione delle politiche, per l'enorme importanza degli aspetti legati alla definizione dei significati e degli scopi dell'azione politica. L'opportunità offerta dai *software* di introdurre delle chiavi di lettura per rintracciare nel testo gli aspetti connessi alla definizione di obiettivi, target e risultati attesi, può contribuire a valutare più facilmente le difficoltà emerse in fase di realizzazione dell'intervento programmato e di ricavare un apprendimento capace di indirizzare gli interventi futuri (Signorelli, De Vita 2007).

Quando si parla di analisi testuale si fa riferimento ad un corpus di testi, indicando con questo termine una raccolta, a volte anche molto ampia, di frammenti testuali, confrontabili tra di loro sotto qualche punto di vista. Nel caso specifico, nell'ambito delle azioni preliminari alla rilevazione, l'analisi testuale è stata condotta ad un livello base, con riferimento ai suddetti due testi normativi (con la prospettiva di essere estesa anche in virtù di prossimi sviluppi/modifiche/sostituzione della misura), ed è stata focalizzata sulle seguenti *occorrenze*:

- povertà
- valutazione
- obiettivo/i
- risultato/i
- indicatore/i
- implementazione

L'analisi condotta è riconducibile alle seguenti dimensioni: individuazione delle frequenze delle singole parole; analisi delle sequenze ripetute e cioè le disposizioni di due, tre o più parole che si ripetono frequentemente per stabilire le relazioni che legano i diversi termini e i significati che assumono all'interno del documento; analisi delle concordanze che consente invece di analizzare il contesto all'interno del quale sono usate le parole (Signorelli, De Vita 2007). Lo strumento di analisi utilizzato è stato il software di analisi del testo TEXTSTAT⁵⁶.

⁵⁴ LEGGE 15 marzo 2017, n. 33 Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali. (GU n.70 del 24-3-2017)

⁵⁵ DECRETO LEGISLATIVO 15 settembre 2017, n. 147 Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà. (GU n.240 del 13-10-2017)

⁵⁶ Si tratta di un programma freeware multiplatforma che analizza la ripetitività di frasi e singole parole e permette di controllare le concordanze grammaticali mostrando la frase indicata oppure evidenziandola nel contesto.

POVERTÀ

Nella Legge delega recante norme relative al contrasto della povertà, il termine *povertà* (a partire dall'Art.1) ha 12 ripetizioni ed è utilizzato nelle seguenti concatenazioni (tab. 1), di cui quella che presenta una maggior frequenza (4 ripetizioni) è ***contrasto della povertà***, richiamata per lo più nel contesto in termini di *finalità*.

Tabella 1

Parole e concatenazioni	Frequenza	Note
Povertà	12	
Contrastare la povertà	1	
Contrasto della povertà	4	<p>Art 1 c. 1 a) l'introduzione di una misura nazionale di <i>contrasto della povertà</i>, intesa come impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso, e dell'esclusione sociale</p> <p>Art 1 c. 1 b) il riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al <i>contrasto della povertà</i></p> <p>Art 1 c. 4 b) Gruppi di lavoro, con la partecipazione dei predetti soggetti (ci si riferisce a parti sociali e terzo settore), finalizzati alla predisposizione di analisi e di proposte in materia di <i>contrasto della povertà</i></p> <p>Art 1 c. 4 c) monitoraggio sull'attuazione della misura di cui al comma 1, lettera a), e delle altre prestazioni finalizzate al <i>contrasto della povertà</i>, pubblicandone, con cadenza almeno annuale, gli esiti nel proprio sito internet istituzionale;</p>
Affrancamento dalla condizione di povertà	1	
Fondo per la lotta alla povertà	2	
Individuazione della condizione di povertà	1	
Piano nazionale per la lotta alla povertà	1	
Obiettivo tematico della lotta alla povertà	2	

Nel Decreto REI (a partire dal CAPO 1 Art. 1 Definizioni) il termine *povertà* ha 107 ripetizioni. In una ripetizione viene data la definizione del termine *povertà* come “condizione del nucleo familiare la cui situazione economica non permette di disporre dell'insieme di beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso, come definita, ai soli fini dell'accesso al reddito di inclusione, all'articolo 3”. E' poi utilizzato nelle seguenti concatenazioni (Tab. 2), di cui quella che presenta una maggior frequenza è ***Fondo (per la lotta alla) povertà*** (31). Secondo ambito di prevalenza per quanto riguarda la frequenza è ***Interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà*** (12) e terzo ambito ***Comitato per la lotta alla povertà*** (11).

Tabella 2

Parole e concatenazioni	Frequenza	Note
Povertà	107	
Povertà	1	<p>Art. 1 Definizioni 1. Ai soli fini del presente decreto legislativo</p>

		si applicano le seguenti definizioni: a) «povertà»: la condizione del nucleo familiare la cui situazione economica non permette di disporre dell'insieme di beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso, come definita, ai soli fini dell'accesso al reddito di inclusione, all'articolo 3; ...
Fondo (per la lotta alla) povertà	31	
Misura di contrasto alla povertà	1	Con riferimento al SIA (Art. 1 Definizioni v) «SIA»: la misura di contrasto alla povertà ...)
Misura nazionale unica di contrasto alla povertà (1) Misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà (1)	2	Con riferimento a REI (Titolo CAPO II e Art. 2 c1)
Affrancamento dalla condizione di povertà	1	Art. 2 c2 Il REI 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.
Nuclei familiari in una condizione di povertà	1	Art. 2 c3 3. Il REI è riconosciuto ai nuclei familiari in una condizione di povertà, come definita, ai soli fini dell'accesso al REI, all'articolo 3 ...
Piano nazionale per la lotta alla povertà	8	
Piano regionale per la lotta alla povertà	5	
Comitato per la lotta alla povertà	11	
Osservatorio povertà	4	
Area della povertà	1	Art. 4 Beneficio economico c5 ... Il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, anche in esito a valutazioni sull'efficacia del REI in termini di fuoriuscita dall'area della povertà in relazione alla durata del beneficio, può prevedere la possibilità di rinnovare ulteriormente il beneficio per le durate e con sospensioni definite dal Piano medesimo
Situazione di povertà	1	
Superamento della condizione di povertà	1	Art. 6 Progetto personalizzato c2. Il progetto individua, sulla base dei fabbisogni del nucleo familiare come emersi nell'ambito della valutazione multidimensionale: a) gli obiettivi generali e i risultati specifici che si intendono raggiungere in un percorso volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale;
Interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà	12	Vedi in particolare Art. 7 Interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà'
(Enti del Terzo settore ...) attivi nel contrasto alla povertà	1	
Obiettivo tematico della lotta alla povertà	1	
Servizi sociali territoriali, inclusi quelli di contrasto alla povertà	1	
Condizione di povertà estrema	1	
(Elenco degli) interventi e dei servizi sociali territoriali di contrasto alla povertà	1	
Promozione degli interventi di lotta alla povertà	1	
Atti di programmazione, ordinariamente nella forma di una	1	

sezione specificamente dedicata alla povertà nel piano di zona		
Parti sociali e enti del Terzo settore territorialmente rappresentativi in materia di contrasto alla povertà	1	
Misure regionali di contrasto alla povertà	1	
Misure locali di contrasto alla povertà	1	
Direzione generale per la lotta alla povertà	6	
Rapporto annuale di monitoraggio sull'attuazione del REI, nonché sulle altre prestazioni finalizzate al contrasto alla povertà	1	
Il Comitato... rappresenta il principale organismo di condivisione di esperienze, metodi e strumenti di lavoro adottati a livello locale nel contrasto alla povertà	1	
Collabora al monitoraggio dell'attuazione del REI e delle altre prestazioni finalizzate al contrasto della povertà	1	
Forme partecipate di programmazione e monitoraggio del REI, nonché degli altri interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale	1	
Rapporto biennale sulla povertà	1	
In cui sono formulate analisi e proposte in materia di contrasto alla povertà	1	
anche con riferimento alla povertà educativa	1	
Povertà alimentare	1	
Povertà estrema	1	
Rafforzamento degli interventi e dei servizi territoriali per il contrasto alla povertà	1	
Politiche per la lotta alla povertà	1	

VALUTAZIONE

Nella Legge delega il termine *valutazione* ha 2 ripetizioni nel testo, nell'ambito delle concatenazioni (tab. 3) *valutazione multidimensionale* (ovviamente riferita alla parte "attiva del REI) e *valutazione dell'efficienza e dell'efficacia* in relazione al rafforzamento del sistema informativo dei servizi sociali. Sono inoltre presenti nel testo 2 ripetizioni, rispettivamente dei termini *valutare* e *valutati*, nelle concatenazioni *valutare l'attuazione delle disposizioni* e (*monitoraggio degli esiti*) *valutati periodicamente* (nei contesti di significato indicati in tabella).

Tabella 3

Parole e concatenazioni	Frequenza	Note
Valutazione	2	
Valutazione multidimensionale	1	
Valutazione dell'efficienza e dell'efficacia	1	Art.1 c. 4. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera c), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: ... i) rafforzamento del sistema informativo dei servizi sociali, di cui all'articolo 21 della legge 8 novembre 2000, n. 328, ... e sua integrazione con i sistemi informativi sanitari e del lavoro nonché con i sistemi informativi di gestione delle prestazioni già

		nella disponibilità dei Comuni; miglioramento della fruibilità delle informazioni del sistema informativo dei servizi sociali da parte degli enti locali, a supporto della gestione, della programmazione e del monitoraggio della spesa sociale locale e per la <u>valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi realizzati nei singoli territori;</u>
Valutare-valutati	2	
(Monitoraggio degli esiti) valutati periodicamente	1	Art. 1 c. 2 Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera a), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: f) ... una piena partecipazione dei beneficiari alla predisposizione dei progetti medesimi; un'attenta definizione degli obiettivi e un <u>monitoraggio degli esiti, valutati periodicamente tramite strumenti di misurazione dell'impatto sociale;</u>
Valutare l'attuazione delle disposizioni	1	Art. 1 c4. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera c), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: ... b) previsione che l'organismo di cui alla lettera a) <u>consulti periodicamente le parti sociali e gli organismi rappresentativi degli enti del Terzo settore al fine di valutare l'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge.</u>

Nel Decreto REI il termine **valutazione** ha 41 ripetizioni nel testo (comprese 2 ripetizioni del termine valutato/a/i/e) ed è utilizzato nelle seguenti concatenazioni (tab. 4), di cui quella che presenta una maggior frequenza è **valutazione multidimensionale** (12 ripetizioni). Considerando anche i casi in cui sebbene non sia utilizzato per esteso il costrutto è ben chiaro il riferimento a tale accezione, la valutazione multidimensionale si individua come ambito di significato complessivamente 24 volte. Secondo ambito di prevalenza, in termini non di costrutto esplicito, ma di ambito di significato la **valutazione del Rei** (8 ripetizioni). La *valutazione del Rei* si ritrova con richiamo a: responsabilità del MLPS; valutazione dell'efficacia del REI in termini di fuoriuscita dall'area della povertà (in relazione della possibile rimodulazione del Piano Art. 4 Beneficio economico); rideterminazioni economiche (carta acquisti - prelievo) in esito alla valutazione del REI (Art. 9); coinvolgimento di INAPP; caratteristiche del progetto di ricerca (di valutazione), con riferimento a questionari di valutazione, selezione degli ambiti e all'uso dei dati raccolti per finalità di ricerca e valutazione; possibile utilizzo delle risorse non destinate al beneficio economico del REI per la valutazione degli interventi ai sensi dell'articolo 15, comma 5 (Art. 20).

Tabella 4

Parole e concatenazioni	Frequenza	Note
Valutazione	41	

Valutazione multidimensionale (12) Valutazione (10) Valutato/a/i/e (2)	24	Esplicitamente utilizzato 12 volte, Il costrutto <i>valutazione multidimensionale</i> si individua come ambito di significato complessivamente 24 volte, in quanto i termine <i>valutazione</i> (seppur non inserito nel costrutto <i>valutazione multidimensionale</i>) è riconducibile a questa sfera di significato in ulteriori 10 ripetizioni; a questa categoria di significato si riconnettono poi 2 (di 4) ripetizioni dei termini <i>valutato/a/e/i</i> (le restanti 2 ripetizioni sono usate in modo generico)
Valutazione del Rei (3) Valutazione (2) Questionari di valutazione (1) Attività di valutazione (1) Valutazione sull'efficacia del Rei (1)	8	Esplicitamente utilizzato 3 volte, Il costrutto <i>valutazione del Rei</i> si individua come ambito di significato complessivamente 8 volte La valutazione del Rei si ritrova con richiamo a: <ul style="list-style-type: none"> - Responsabilità del MLPS - Valutazione dell'efficacia del REI in termini di fuoriuscita dall'area della povertà (in relazione della possibile rimodulazione del Piano (Art. 4 Beneficio economico) - Rideterminazioni economiche (carta acquisti - prelievo) in esito alla valutazione del REI (Art. 9) - Coinvolgimento di INAPP - Caratteristiche del progetto di ricerca (di valutazione), con riferimento a questionari di valutazione, selezione degli ambiti e all'uso dei dati raccolti per finalità di ricerca e valutazione - Possibile utilizzo delle risorse non destinate al beneficio economico del Rei per la valutazione degli interventi ai sensi dell'articolo 15, comma 5 (Art. 20)
Scala di valutazione del bisogno	3	Utilizzato con riferimento al Piano nazionale
Banca dati delle valutazioni (1) Banca dati REI per la valutazione (1)	2	Utilizzato ad indicare una componente del SIUSS (componente relativa a: banca dati valutazioni e progettazioni personalizzate)
Valutazione delle politiche sociali	1	Utilizzato con riferimento al sistema informativo unitario SIUSS (finalizzato ad assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni e delle prestazioni erogate e le informazioni necessarie alla programmazione, gestione, al monitoraggio e alla valutazione delle politiche sociali.
Valutazione territoriale	1	
*in 2 ripetizioni i termini <i>valutato/a/e/i</i> sono usati in modo generico		

OBIETTIVO, RISULTATO, INDICATORE

Nella Legge delega il termine *obiettivo/i* ha 3 ripetizioni ed è utilizzato nelle seguenti concatenazioni (tab. 5), di cui la maggior frequenza spetta a *obiettivo tematico della lotta alla povertà* (2 ripetizioni). E' ripetuto una sola volta il costrutto *definizione degli obiettivi* con riferimento ai progetti personalizzati come dettagliato in tabella.

Tabella 5

Parole e concatenazioni	Frequenza	Note
Obiettivo/i	3	
Obiettivo tematico della lotta alla povertà	2	
Definizione degli obiettivi	1	Art. 1 c. 2 Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera a), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: f) ... una piena partecipazione dei beneficiari alla predisposizione dei progetti medesimi; <u>un'attenta definizione degli obiettivi</u> e un monitoraggio degli esiti, valutati periodicamente tramite strumenti di

		misurazione dell'impatto sociale;
--	--	-----------------------------------

Il termine *risultato/i* ha 0 ripetizioni nel testo.

Il termine *indicatore/i* ha 2 ripetizioni nel testo ed è utilizzato nelle seguenti concatenazioni:

Tabella 6

Parole e concatenazioni	Frequenza	Note
Indicatore/i	2	
ISEE (1)	1	Art. 1 c 2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera a), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: a) previsione che la misura di cui al comma 1, lettera a), sia unica a livello nazionale, abbia carattere universale e sia condizionata alla prova dei mezzi, sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), tenendo conto dell'effettivo reddito disponibile e di indicatori della capacità di spesa, nonché all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà e realizzato secondo i principi di cui alla lettera f) del presente comma;
Indicatore capacità di spesa (1)	1	

Nel Decreto REI Il termine *obiettivo/i* ha complessivamente 9 ripetizioni nel testo (escludendo 1 uso generico) ed è utilizzato nelle seguenti concatenazioni (tab. 7) di cui la prevalenza è espressa dalla sequenza *obiettivo tematico* (frequenza 6) nelle diversificazioni indicate in tabella. Ulteriori 3 ripetizioni afferiscono alle sequenze *obiettivi generali e risultati specifici* (frequenza 1) e *obiettivi e risultati* (frequenza 2), in tutti e due i casi ci si riferisce ai progetti personalizzati. Il termine *risultato/i* ha complessivamente 3 ripetizioni nel testo ed è sempre associato al termine *obiettivo* nelle sequenze già sopra indicate.

Tabella 7

Parole e concatenazioni	Frequenza	Note
Obiettivo/i	9	
Risultato/i	3	
Obiettivi generali e risultati specifici (1) Obiettivi e i risultati (2)	3	Con riferimento al progetto personalizzato che individua, sulla base dei fabbisogni (...) come emersi nell'ambito della valutazione multidimensionale: a) gli <i>obiettivi generali</i> e i <i>risultati specifici</i> che si intendono raggiungere in un percorso volto al superamento della condizione di povertà, (...) Gli <i>obiettivi e i risultati</i> di cui al comma 2, lettera a), sono definiti nel progetto personalizzato e devono: a) esprimere in maniera specifica e concreta i cambiamenti che si intendono perseguire come effetto dei sostegni attivati; b) costituire l'esito di un processo di negoziazione con i beneficiari, di cui si favorisce la piena condivisione evitando espressioni tecniche, generiche e astratte; c) essere individuati coerentemente con quanto emerso in sede

		Al fine di assicurare omogeneità e appropriatezza nell'individuazione degli <i>obiettivi e dei risultati</i> , dei sostegni, nonché' degli impegni, di cui al comma 2, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, su proposta del Comitato per la lotta alla povertà e d'intesa con la Conferenza unificata, sono approvate linee guida per la definizione dei progetti personalizzati, (...).
Obiettivo tematico della lotta alla povertà e della promozione dell'inclusione sociale (4) della promozione dell'occupazione (1) Obiettivi tematici (1)	6	Risorse afferenti ai Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) riferite all' <i>obiettivo tematico</i> della lotta alla povertà e della promozione dell'inclusione sociale.

*uso generico (1)

Il termine *indicatore/i* ha complessivamente 12 ripetizioni nel testo ed è utilizzato nei seguenti costrutti e/o ambiti di significato, di cui prevalente è l'uso in riferimento a *ISEE, ISR, situazione reddituale e tenore di vita* (frequenza 11). Una ripetizione è nella sequenza *indicatori per il monitoraggio* (dell'attuazione del ReI).

Tabella 8

Parole e costrutti	Frequenza	Note
Indicatore/i	12	
Indicatore	11	con riferimento a ISEE, ISR, situazione reddituale e tenore di vita
Indicatori per il monitoraggio	1	2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali favorisce l'attuazione del REI attivando, nell'ambito della Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale di cui all'articolo 22, un apposito servizio di informazione, promozione, consulenza e supporto tecnico. Il servizio svolge, in particolare, le seguenti funzioni: a) e' responsabile del monitoraggio dell'attuazione del REI e predispone il Rapporto annuale di cui al comma 4; a tal fine definisce entro la data di avvio del REI, sentito il Comitato per la lotta alla povertà, <u>gli indicatori per il monitoraggio</u> dell'attuazione del REI con riferimento al rispetto dei livelli essenziali di cui agli articoli da 3 a 6;

IMPLEMENTAZIONE

Nella Legge delega il termine implementazione ha 0 ripetizioni nel testo

Nel Decreto REI il termine implementazione ha complessivamente 2 ripetizioni nel testo ed è utilizzato nelle seguenti concatenazioni:

Tabella 9

Parole e concatenazioni	Frequenza	Note
Implementazione	2	
Implementazione del REI	1	
Implementazione della Banca dati REI	1	

1.2. *La programmazione dei servizi necessari per l'attuazione del REI e i Piani Regionali per la lotta alla povertà: primi elementi* — (di Monica Esposito e Alessandro Rizzo)

Il decreto legislativo n. 147/2017 *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà* individua, all'art. 14, le funzioni delle regioni e delle province autonome per l'attuazione del Reddito di inclusione (REI). Tra queste, in primo luogo vi è l'adozione di un atto con cui si definisca la *programmazione dei servizi necessari* per l'attuazione del REI come livello essenziale delle prestazioni. Tale atto, definito anche sulla base di una consultazione delle parti sociali e degli enti del terzo settore, può anche essere redatto nella forma di *Piano regionale per la lotta alla povertà* e deve, in generale, essere coerente con quanto indicato nel *Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-2020*.

Esso individua lo sviluppo degli **interventi e dei servizi necessari per l'attuazione del REI quale livello essenziale delle prestazioni**⁵⁷. **Le risorse vengono erogate a seguito della valutazione dei Piani regionali per la lotta alla povertà** che, **in coerenza con il Piano nazionale**, individuano i fabbisogni specifici dei territori nel quadro dei seguenti vincoli posti dal legislatore nazionale:

- omogeneità territoriale degli ambiti di programmazione dei comparti sociale, sanitario e delle politiche del lavoro;
- considerazione delle attività del Terzo settore nella definizione dell'offerta integrata.

Mentre al Piano nazionale compete la programmazione – mediante indirizzi – dell'utilizzo delle risorse afferenti alla quota servizi del Fondo Povertà e l'individuazione delle priorità nazionali, i *piani regionali* (o gli atti di programmazione) disciplinano le forme di collaborazione e cooperazione tra i servizi per il raggiungimento dei risultati e indicano eventuali ulteriori specifici rafforzamenti per i territori di propria competenza. Le regioni e le province autonome, più in generale, individuano specifiche forme strumentali per la gestione associata dei servizi sociali a livello di ambito territoriale e strumenti di rafforzamento della gestione associata nella programmazione e nella gestione degli interventi a livello di ambito territoriale.

Il decreto 147/2017 fornisce, dunque, specifiche indicazioni in merito ai contenuti dei piani/atti di programmazione, chiedendo alle regioni di individuare ed esplicitare in particolare:

- i rafforzamenti del sistema di interventi dei servizi sociali per il contrasto alla povertà;
- le modalità di collaborazione e cooperazione tra i servizi sociali e gli altri enti e organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute.

In questo contributo si dà conto dello stato dell'arte relativo ai piani attualmente definiti e adottati dalle regioni. Allo stato attuale, sono stati adottati e sono reperibili i piani di contrasto alla povertà dalle regioni Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna. Tali piani vengono introdotti da un'analisi di contesto dalla quale deriva, pur secondo una strutturazione eterogenea, l'esplicitazione delle finalità strategiche per il contrasto alla povertà, l'individuazione degli obiettivi specifici per il conseguimento di tale finalità, le azioni da attuare, i risultati attesi e le azioni di monitoraggio e valutazione relative all'attuazione dei piani.

⁵⁷ Si veda il capitolo 2 del rapporto di ricerca

Di seguito si dà brevemente conto degli elementi salienti di ciascun piano regionale reperito, rimandando a una eventuale analisi di tipo trasversale realizzabile in presenza di un più cospicuo numero di piani adottati dalle amministrazioni regionali.

REGIONE PIEMONTE

Riferimenti relativi all'assunzione del piano/atto di programmazione

Deliberazione della Giunta Regionale 9 marzo 2018, 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 [...].

La strategia del piano: finalità, obiettivi, azioni

Il Piano presenta la strategia regionale, attraverso la declinazione dei relativi obiettivi da perseguire, le azioni necessarie, i criteri di realizzazione e i risultati attesi. Esso prevede 5 macro-obiettivi e specifiche azioni per ciascuno di questi:

- approccio multidimensionale:
 - o definizione delle modalità di collaborazione e cooperazione tra gli enti competenti necessarie all'attuazione del REI;
 - o supporto agli ambiti ed elaborazione di strategie e pratiche per una efficace implementazione della condizionalità prevista dal REI;
 - o supporto agli ambiti per l'elaborazione di processi di progettazione territoriale per valorizzare le risorse del Fondo Povertà;
 - o costruzione e sperimentazione di un modello di misurazione dei fattori critici per l'inclusione sociale;
- potenziamento della rete territoriale:
 - o avvio delle attività del Tavolo regionale della Rete della protezione e dell'inclusione sociale;
 - o promozione di accordi territoriali tra comuni, enti gestori in delega delle funzioni socio-assistenziali, enti e organismi per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative;
 - o definizione di ambiti territoriali di programmazione omogenei;
 - o sostegno ai comuni e agli enti gestori in delega per la realizzazione di nuovi regolamenti di assistenza economica (armonizzazione a livello regionale);
 - o azioni relative all'individuazione e alla valorizzazione di pratiche territoriali per l'inclusione attiva, promozione di strumenti per gli operatori, di analisi per l'individuazione di quella fascia di popolazione appartenente alla "zona grigia della povertà" che non beneficia del REI;
- sperimentazione di percorsi e interventi di innovazione sociale:
 - o attivazione della strategia di innovazione sociale avviata dalla Regione Piemonte "We.Ca.Re" (Welfare Cantiere Regionale – D.G.R. del 22 maggio 2017, n. 22-5076
 - o sperimentazione di uno strumento di politica attiva del lavoro per persone "non occupabili" o "difficilmente occupabili";
 - o sperimentazione di percorsi innovativi per le persone senza dimora;
- integrazione tra fondi e programmi comunitari, nazionali e regionali:
 - o individuazione delle modalità di rafforzamento degli interventi e dei servizi relative al POR Piemonte;
 - o utilizzo delle risorse dell'avviso 4/2016 a valere sul PON Inclusione – FSE 2014-2020 e sul PO I FEAD 2014-2020 - Fondo Aiuti Europei agli Indigenti;
 - o individuazione delle modalità di integrazione con le risorse di altri programmi comunitari;
- definizione degli specifici rafforzamenti su base triennale del sistema di interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà:
 - o rafforzamento dei servizi sociali;
 - o rafforzamento del numero dei Punti di accesso al REI;
 - o rafforzamento degli interventi di conciliazione e di attivazione lavorativa;
 - o promozione di accordi di collaborazione in rete.

Il sistema di governance promosso e realizzato dalla Regione prevede, in particolare, il Tavolo regionale della rete della protezione e dell'inclusione sociale, cabine regionali per gli interventi in ambito socio-lavorativo e socio-sanitario, la rete del welfare abitativo.

Monitoraggio e valutazione

Per il monitoraggio e la valutazione, la Regione realizzerà una raccolta di dati di tipo qualitativo per la valutazione dei risultati raggiunti, anche con fini riprogrammatori per il triennio successivo a quello di riferimento del Piano, per il quale si prevede uno o più

momenti di verifica intermedia del grado di realizzazione trascorsi 18 mesi dalla sua approvazione.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Riferimenti relativi all'assunzione del piano/atto di programmazione

Deliberazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna del 6 giugno 2018, n. 157.

Piano regionale per la lotta alla povertà 2018-2020 ai sensi del Decreto Legislativo 147/2017 (su proposta della Giunta Regionale del 7 maggio 2018, n. 660).

La strategia del piano: finalità, obiettivi, azioni

Il Piano regionale per la lotta alla povertà 2018-2020 della Regione Emilia-Romagna è un documento di programmazione che integra i contenuti del Piano sociale e sanitario 2017-2019, approvato con DAL 120/2017, e ne raccorda gli strumenti e le risorse.

In tal senso, il Piano ricostruisce, sistematizza e integra le linee di programmazione e intervento sul territorio regionale, che si articolano secondo la seguente struttura:

- coordinamento dei servizi (art. 23 del D.Lgs. 147/2017):
 - o individuazione di sedi tecniche e politiche di governo integrato delle politiche sociali e dell'abitare;
 - o riattivazione del tavolo tecnico sull'emergenza abitativa;
 - o individuazione di modalità per la promozione della collaborazione con gli organismi competenti in materia di politiche abitative;
 - ambito distrettuale unitario (L.R. 14/2015 e D.G.R. 1230/2016 e modifiche degli ambiti territoriali dei Centri per l'impiego, in conseguenza delle quali essi assumono un nuovo assetto coerente e perfettamente coincidente con quello dei distretti sanitari e degli ambiti distrettuali sociali ai sensi della Legge 328/2000);
 - accordi di reciproco riconoscimento (art. 6 del D.Lgs 147/2017);
 - governance regionale e distrettuale: articolazioni locali della Rete della protezione e dell'inclusione sociale;
 - gestione associata dei servizi sociali territoriali.
- Rafforzamento di interventi e servizi per garantire i livelli essenziali delle prestazioni:
 - o Informazione-accesso, valutazione multidimensionale, progetto personalizzato;
 - Servizio sociale territoriale e progetto personalizzato;
 - Poteri sostitutivi;
 - Collaborazione tra servizi: equipe multidisciplinare e presa in carico integrata;
 - Interventi e servizi in favore di persone in condizioni di povertà estrema e senza dimora.

La Regione intende accompagnare l'attuazione delle norme di contrasto alla povertà nazionali e regionali attraverso linee di intervento, quali *azioni di sistema regionali*, relative a:

- coordinamento e supporto ai territori;
- formazione: si evidenzia, in particolare, il percorso laboratoriale formativo *Accompagnare il lavoro sociale che cambia*, con il coinvolgimento di oltre 220 operatori dei 38 ambiti territoriali impegnati nell'attuazione delle misure;
- sistemi informativi: si evidenzia, in particolare, la presenza del Sistema informativo unico RES-ReI, già sperimentato con il SIA, realizzato in cooperazione applicativa sulla base di un protocollo Inps-Regione emilia Romagna, per la gestione integrata delle due misure nazionale (ReI) e regionale (Reddito di Solidarietà – RES);
- assistenza tecnica: help-desk di primo e secondo livello per l'attuazione del RES, assistenza tecnica per l'attuazione della L.R. 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*, collaborazione con Banca d'Italia (sulla base di una convenzione

promossa e finanziata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali) sugli aspetti legati all'applicazione della misura.

Monitoraggio e valutazione

Tra le azioni di sistema rientrano anche quelle relative al monitoraggio e alla valutazione: si evidenzia, in particolare, l'attivazione di una convenzione con l'Università di Modena e Reggio Emilia – Dipartimento di economia Marco Biagi per il supporto tecnico-scientifico nella definizione della misura regionale RES, per le eventuali modifiche della L.R. 24/2016 in relazione alle modifiche previste per luglio 2018 relativamente al REI (allargamento in ottica universalistica), per il monitoraggio dello stato di attuazione delle misure di contrasto alla povertà per valutarne l'efficacia e la rispondenza ai bisogni dei nuclei coinvolti.

REGIONE VENETO

Riferimenti relativi all'assunzione del piano/atto di programmazione

Deliberazione della Giunta Regionale n. 1143 del 31 luglio 2018

D. Lgs. n. 147/2017, art. 14. Piano regionale per il contrasto alla povertà. Determinazioni.

La strategia del piano: finalità, obiettivi, azioni

La finalità principale del Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020 della Regione Veneto è quella di *dare risposte concrete ed efficaci alle persone e alle famiglie in condizioni di fragilità e a rischio di esclusione sociale*, per il raggiungimento della quale si ritengono necessari i seguenti passaggi:

- adozione di una visione “allargata” del target dei destinatari, tale da consentire di cogliere la complessità della situazione socio-economica e la multidimensionalità della povertà (economica, abitativa, relazionale, ecc.), con un’attenzione specifica alla povertà educativa;
- attuazione del modello introdotto dal D. Lgs. 147/2017, caratterizzato dalla considerazione sia dell’integrazione socio-sanitaria che di quella socio-lavorativa da parte dei servizi;
- superamento della frammentazione istituzionale e organizzativa, in particolare attraverso una definizione chiara e condivisa del ruolo, dell’operatività e della legittimazione riconosciuta agli ambiti territoriali;
- omogeneità a livello della programmazione e degli interventi in relazione all’attuazione e alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni nella lotta alla povertà, secondo quanto disposto nel D. Lgs. 147/2017;
- valorizzazione, disseminazione e rilancio delle buone prassi maturate sul territorio regionale, con particolare riguardo al contributo del terzo settore.

La strategia regionale sopra sintetizzata viene declinata, nell’ambito del Piano regionale, in una strutturazione che ne esplicita obiettivi, azioni e principali risultati attesi.

- Obiettivo 1: rafforzare i soggetti pubblici impegnati nel contrasto alla povertà
 - Azione a): *potenziamento del servizio sociale professionale*, attraverso l’utilizzo in quota percentuale delle risorse del Fondo Povertà nazionale, dell’Avviso pubblico n. 3/2016 per la *presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Sociale Europeo, programmazione 2014-2020, Programma Operativo Nazionale (PON) "Inclusione"*, *proposte di intervento per l'attuazione del Sostegno per l'inclusione attiva*, dell’Avviso pubblico n. 4/2016 per la *presentazione di proposte di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora da finanziare a valere sul FSE 2014 - 2020, PON "Inclusione" e sul Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti, 2014-2020, (PO I FEAD)*.
 - Risultati attesi: mappatura completa e aggiornata delle risorse professionali presenti nei comuni degli ambiti (entro dicembre 2018); raggiungimento progressivo, entro il triennio di riferimento del Piano, del parametro di 1 assistente sociale ogni 5000 abitanti individuato nel Piano nazionale di contrasto alla povertà, quale valore adeguato per garantire una copertura omogenea in ciascun ambito.
 - Azione b): *potenziamento dei punti di accesso al REI*
 - Risultati attesi: incremento, entro dicembre 2018, dei punti di accesso (maggiore distribuzione territoriale, incremento delle ore di apertura, aumento del raccordo con i servizi e le risorse del territorio)

- Azione c): *rafforzamento dei Centri pubblici per l'impiego*, attraverso interventi previsti nel POR FSE 2014-2020 a supporto di un processo regionale, scaturito dalla cosiddetta Legge Del Rio e dall'emanazione dei decreti collegati al Jobs Act, centrato sul potenziamento dei sistemi informativi e sul rafforzamento delle competenze degli operatori dei servizi per l'impiego e dei servizi intensivi di ricerca attiva del lavoro e di assistenza all'autoimpiego.
 - Risultati attesi: presenza, entro dicembre 2018, di almeno 1 operatore dedicato al Rel in ogni Centro per l'impiego.

- Obiettivo 2: potenziare le reti territoriali

- Azione a): attivazione del Nucleo Operativo di Ambito (NOA), al quale parteciperà un assistente sociale ed eventuali altre figure professionali individuate dai singoli ambiti, volto a garantire funzioni di raccordo e coordinamento e supporto operativo al servizio sociale professionale.
 - Risultati attesi: attivazione dei nuclei operativi in ciascun ambito (entro dicembre 2018).
- Azione b): formazione integrata attraverso un percorso formativo per gli assistenti sociali, gli operatori dei Centri per l'impiego e quelli dei servizi che si occupano dell'attuazione del REI, attraverso la collaborazione con l'Ordine degli assistenti sociali del Veneto, dell'Inps, di Veneto Lavoro e di eventuali altri soggetti. Tali corsi saranno proposti anche ai componenti dei NOA e agli operatori delle equipe multidisciplinari.
 - Risultati attesi: almeno 2 operatori dell'equipe multidisciplinare e/o del NOA di ogni ambito coinvolti nella formazione.
- Azione c): protocolli e linee di indirizzo, relativi alla costituzione del NOA, alla gestione operativa dell'equipe multidisciplinare, al raccordo tra i diversi servizi attivi nel contrasto alla povertà (in particolare CPI), all'elaborazione dell'atto di programmazione a livello locale quale sezione dedicata ai piani di zona secondo quanto indicato all'art. 13 comma 2 lettera d) del D. Lgs. 147/2017.
 - Risultati attesi: organizzazione di almeno un tavolo di lavoro/workshop dedicato
- Azione d) consolidamento e integrazione dei sistemi informativi, attraverso la dotazione di una piattaforma informatica gestionale ad alta interoperabilità per la condivisione dei processi di presa in carico e di accompagnamento dei destinatari del REI.
 - Risultati attesi: attivazione della piattaforma entro dicembre 2018; realizzazione di almeno un modulo del ciclo formativo dedicato agli strumenti informatici.

- Obiettivo 3: consolidare gli approcci integrati nella presa in carico

- Azione a): attivazione dell'equipe multidisciplinare
 - Risultati attesi: attivazione, entro dicembre 2018, di equipe multidisciplinari in ogni ambito territoriale e garanzia della valutazione multidimensionale.
- Azione b): adozione degli strumenti operativi (linee guida sugli strumenti operativi per la valutazione e la progettazione dei progetti personalizzati dei beneficiari del REI; linee guida per la costruzione di reti di collaborazione inter-istituzionale e il coinvolgimento del Terzo settore; schede per l'analisi preliminare, per la costruzione del quadro di analisi e del progetto personalizzato).
 - Risultati attesi: adozione, entro dicembre 2018, delle schede per l'analisi preliminare, per il quadro di analisi, per il progetto personalizzato anche attraverso l'integrazione con strumenti già in uso.

- Azione c): procedure di attivazione lavorativa, in particolare attraverso interventi di politica attiva a valere sul POR FSE 2014-2020 per fornire strumenti e risorse utili a incrementare i livelli occupazionali di persone disoccupate di lunga durata, persone che non hanno un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi, disoccupati con età superiore ai 50 anni o che vivono soli con una o più persone a carico in nucleo familiare monoreddito. Si evidenziano le seguenti iniziative specifiche: Azioni integrate di coesione territoriale (AICT), Assegno per il lavoro (AxL), Lavori di pubblica utilità (LPU).
 - Risultati attesi: entro il primo anno dall'adozione del Piano, che almeno 15% dei soggetti presi in carico abbiano avuto accesso alle diverse misure (almeno il 30% nei tre anni); al termine del periodo di riferimento del Piano, che almeno il 50% dei soggetti che ha avuto accesso alle misure abbia concluso il proprio progetto di attivazione lavorativa.
- Azione d): azioni complementari di contrasto al disagio sociale (LPU)

Monitoraggio e valutazione

Le attività di monitoraggio e valutazione, espletate da un gruppo di lavoro appositamente costituito, saranno distribuite lungo tutto il periodo di riferimento del Piano.

L'azione del monitoraggio prevede la produzione di report intermedi. Si avrà una valutazione *in itinere*, con la produzione di un rapporto di valutazione intermedio a 18 mesi dall'avvio del piano, e una valutazione *finale* con il coinvolgimento dei diversi soggetti attuatori del Piano.

1.3. Tavole relative alle misure regionali di sostegno al reddito (Schede normative regionali) – (di Valentina Menegatti)

FRIULI VENEZIA GIULIA	
Misura	Misura attiva di sostegno al reddito (MIA)
Leggi e Regolamenti	L.R n. 15/2015; D.P.Reg 15 ottobre 2015 n. 0216; Regolamento per l'attuazione della misura di sostegno al reddito, di cui all'articolo 2 della l.r n. 15 del 10 luglio 2015 legge regionale 8 novembre 2017, n. 35
Beneficiari	Nuclei familiari anche monopersonali (ampliamento platea attraverso un'integrazione del beneficio economico corrisposto dallo Stato attraverso la legge regionale n. 35 del 8 novembre 2017)
Requisiti di accesso	a) Residenza di almeno un componente in Regione da almeno 24 mesi; b) almeno un componente cittadino italiano o comunitario ovvero familiare di cittadino italiano o comunitario non avente la cittadinanza di uno Stato membro che sia titolare di diritto di soggiorno, ovvero cittadino straniero in possesso del permesso di soggiorno CE, ovvero titolare di protezione internazionale; c) ISEE inferiore a 6.000 euro; d) componenti di oltre 18 anni disponibili che aderiscano ad un percorso concordato; e) componenti non destinatari nei 18 mesi precedenti la presentazione della misura di provvedimenti di decadenza della stessa o da altre prestazioni agevolate (art. 75 D.P.R. n. 445 del 200 Testo unico in materia di documentazione amministrativa); f) nessun componente intestatario di autovetture soggette all'addizionale erariale della tassa automobilistica di cui all'art. 23, comma 21 del Decreto legge n. 98 /2011 Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria; g) nessun componente intestatario di navi e imbarcazione da diporto; g bis) No componenti beneficiari della nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) e assegno di disoccupazione (ASDI); h) non beneficiari di ulteriori trattamenti economici.
Importo mensile	Integrazione beneficio economico con importi crescenti in relazione alla presenza di minori (a partire da un minimo di 185 euro mensili ad un massimo di 285 euro mensili)
Durata	Max 18 mesi, rinnovabili per ulteriori 12 Integrazioni REI (legge regionale 8 novembre 2017, n. 35)
Integrazione con misure nazionali	Misura già integrata con il SIA (Protocollo d'intesa tra Min Lav e Regione (D.M 26 maggio 2016, art. 2, secondo comma), incompatibile con NASPI, ASDI o altro ammortizzatore Integrazioni REI (legge regionale 8 novembre 2017, n. 35)
Progetti personalizzati	Obiettivi di inclusione sociale, occupabilità e di inserimento lavorativo
Servizi coinvolti	Servizio sociale dei Comuni, servizi pubblici regionali competenti in materia di lavoro
Cause decadenza beneficio	Mancata sottoscrizione del Patto e mancato rispetto degli adempimenti in esso previsti. Perdita dei requisiti. Mancata comunicazione variazioni condizione lavorativa. Mancata frequentazione corsi scolastici obbligatori per i figli minori. Altre cause previste nel Patto
Monitoraggio	Monitoraggio ogni 5 mesi e valutazione finale. Modalità definite in un tavolo permanente tra le Direzioni centrali competenti nelle politiche sociali

EMILIA ROMAGNA	
Misura	Reddito di solidarietà (RES)
Leggi e Regolamenti	L.R n. 24/2016 Regolamento attuazione 6 aprile 2017, n. 2
Beneficiari	Nuclei familiari anche unipersonali
Requisiti di accesso	Residenza di almeno un componente in Regione da almeno 24 mesi; ISEE inferiore a 3.000 euro; Altri trattamenti economici inferiori a 600 euro
Importo mensile	Importo max 400 euro mensili
Durata	Max 12 mesi
Integrazione con misure nazionali	Delibera n. 467 del 10 aprile 2017 Approvazione schema di protocollo d'intesa fra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e la Regione Emilia Romagna per l'attuazione del sostegno per l'inclusione attiva e la sua integrazione con il reddito di solidarietà; Delibera n. 958 del 28 giugno 2017 Approvazione schema di protocollo d'intesa fra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Regione per la regolazione dei rapporti finanziari per l'integrazione del fondo "carta acquisti" da parte della Regione per il finanziamento della misura regionale in raccordo con il Sia; Delibera n. 1114 del 24 luglio 2017 Approvazione schema di protocollo quadro tra Inps e le Regioni per l'integrazione, a livello regionale del Sia Incompatibile con NASPI, ASDI
Progetti personalizzati	Progetto di attivazione sociale e inserimento lavorativo concordato con servizio sociale territoriale e con centro per l'impiego
Servizi coinvolti	Servizio sociale territoriale centri per l'impiego
Cause decadenza beneficio	Mancata sottoscrizione del progetto personalizzato o degli impegni assunti e in tutti i casi previsti dall'articolo 7 del Regolamento Mancata comunicazione di ogni variazione
Monitoraggio	Comuni in raccordo con i CPI e altri servizi coinvolti monitorano il rispetto degli impegni previsti nel progetto di attivazione sociale ed inserimento lavorativo Rapporto su attuazione della Giunta regionale dopo 14 mesi dall'entrata in vigore e a regime ogni due anni

LOMBARDIA	
Misura	Reddito di autonomia
Leggi e Regolamenti	Delib. N. X/5060 del 2016
Beneficiari	1) Famiglie vulnerabili, 2) famiglie fragili con minori tra 3 e 36 mesi 3) Anziani over 75 con compromissione funzionale lieve, persone maggiori di 16 anni con disabilità intellettiva traumi /patologie che hanno provocato invalidità 4) disoccupati + di 36 mesi 5) persone e famiglie in condizione di vulnerabilità 6) Residenza genitori in Lombardia
Requisiti di accesso	1) 2) residenza genitori in Lombardia (1 da almeno 5 anni); ISEE fino a 20.000; 3) ISEE fino a 20.000 4) Partecipazione al percorso dote unica lavoro non percettori integrazioni reddito, ISEE fino a 20.000 5) reddito imponibile fino a 18.000 euro
Importo mensile	1) 150 euro mensili, 2) abbattimento retta 0 euro 3) fino a 400 euro al mese, 4) fino a 1.800 euro mensili
Durata	1) 6 mesi (prima nascita) e 6 mesi dopo, 3) 12 mesi
Integrazione con misure nazionali	
Progetti personalizzati	
Servizi coinvolti	Consultori ambiti e Comuni
Cause decadenza beneficio	-----
Monitoraggio	-----

BOLZANO	
Misura	Reddito minimo d'inserimento
Leggi e Regolamenti	Reg. n. 30/2000
Beneficiari	Nuclei familiari anche monopersonali
Requisiti di accesso	Valore della situazione economica inferiore a 1,22, dimora stabile ed ininterrotta da almeno 12 mesi
Importo mensile	Prestazione pari a 1,22 volte il fabbisogno per nucleo familiare con valore pari a zero, decrescente fino a 0 per nuclei con valore della situazione economica pari a 1,22 (max 1.100 euro per nucleo di 4 componenti, 1300 per nuclei di 5 o 6, 1.500 per nuclei con 7 o più componenti)
Durata	Minimo 2 mesi massimo 6. In caso di reddito derivante solo da pensione, massimo 12 mesi. In caso nucleo monopersonale con +75 anni durata 12 mesi +12 mesi. Ripetibile in seguito a presentazione nuova domanda
Integrazione con misure nazionali	-----
Progetti personalizzati	Orientato al recupero alla promozione e allo sviluppo di capacità personali e alla ricostruzione di reti sociali. Politiche attive del lavoro
Servizi coinvolti	-----
Cause decadenza beneficio	-----
Monitoraggio	-----

VALLE D'AOSTA	
Misura	Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito
Leggi e Regolamenti	L.R. n. 18/2015
Beneficiari	Soggetti singoli
Requisiti di accesso	Aver compiuto 30 anni residenti da almeno 24 mesi; Aver rilasciato dichiarazione di immediata disponibilità e aver sottoscritto patto di servizio; Aver lavorato per almeno 365 giorni nei 5 anni precedenti o essere disoccupato da almeno 2 anni; ISEE non superiore a 6.000; Non aver maturato requisiti pensionistici; Scaglioni di trattamenti economici previdenziali ecc.. da 600 euro (per nucleo unipersonale) fino a 1.050 (per nuclei maggiori di 3 persone)
Importo mensile	Max 550 mensili fino a 4.400 euro lordi
Durata	5 mesi prorogabili di 3 con sospensione di 1
Integrazione con misure nazionali	Coordinata con misure statali non cumulabile con altri trattamenti previdenziali ed assistenziali
Progetti personalizzati	Patto di inclusione da stipulare con sportello sociale o centro per l'impiego
Servizi coinvolti	-----
Cause decadenza beneficio	-----
Monitoraggio	-----

PUGLIA	
Misura	Reddito di dignità
Leggi e Regolamenti	L.R. n. 3/2016
Beneficiari	Soggetti singoli e nuclei familiari; Presenza di almeno un componente minore o disabile o donna in stato di gravidanza accertata; Valutazione del bisogno con punteggio uguale o superiore a 25
Requisiti di accesso	Residenza da almeno 12 mesi in Regione; ISEE non superiore a 3.000 euro; Req. no auto; Nessun membro beneficiario di ASDI, NASPI o altri aiuti ai disoccupati
Importo mensile	Determinato in base ad una composizione di indicatori, in prima applicazione non superiore a 600 euro per nuclei di 5 componenti
Durata	Max 12 mesi
Integrazione con misure nazionali	Integrazione con misure nazionali
Progetti personalizzati	Patto di inclusione sociale
Servizi coinvolti	Servizi sociali e Ambito Territoriale di riferimento
Cause decadenza beneficio	-
Monitoraggio	

MOLISE	
Misura	Reddito minimo di cittadinanza (RMC)
Leggi e Regolamenti	L.R. n. 2/2012
Beneficiari	Componenti nucleo familiare
Requisiti di accesso	Residenza di almeno un componente in Regione da almeno 24 mesi; ISEE inferiore a 3.000 euro; No autoveicoli immatricolati nei 12 mesi precedenti; Nessun sussidio economico previdenziale indennitario o assistenziale, né sussidi nazionali nei 6 mesi precedenti; Valutazione multidimensionale del bisogno con punteggio non inferiore a 60 su 100
Importo mensile	300 euro mensile
Durata	Min 6 mesi max 12
Integrazione con misure nazionali	Nessuna integrazione. Tale sperimentazione si è conclusa nel 2017
Progetti personalizzati	-----
Servizi coinvolti	Ambiti territoriali
Cause decadenza beneficio	-----
Monitoraggio	-----

SARDEGNA	
Misura	Reddito di inclusione sociale (REIS)
Leggi e Regolamenti	L.R n. 18/2016
Beneficiari	Nuclei familiari anche unipersonali, comprese famiglie di fatto conviventi da almeno 6 mesi (meno di 40 anni), famiglie con 5 o più componenti, famiglie con un componente over 50 e figlio disoccupato
Requisiti di accesso	Residenza da almeno 24 mesi (non per emigrati di ritorno); ISEE inferiore a 3.000 euro; Req. No auto; Trattamenti economici previdenziali e assistenziali inferiori a 800 euro al mese
Importo mensile	Max 500 euro per nucleo
Durata	Coincide con durata progetto di inclusione attiva
Integrazione con misure nazionali	Integrazione, misura aggiuntiva al SIA , prevista platea più ampia di beneficiari
Progetti pers.	Patto di inclusione sociale che consiste in un piano personalizzato di interventi finalizzati all'emancipazione dell'individuo
Servizi coinvolti	Equipe multidimensionale designata dagli uffici di piano
Cause decadenza beneficio	
Monitoraggio	

BASILICATA	
Misura	Reddito minimo d'inserimento
Leggi e Regolamenti	Legge regionale n. 26/2014; D.G.R n. 769, 9 giugno 2015
Beneficiari	Coloro che provengono dalla cd. "mobilità in deroga", disoccupati di lunga durata e inoccupati
Requisiti di accesso	<p>Categoria A) Usciti dalla platea dei lavoratori della cd. "mobilità in deroga" Non meno di 18 anni e non raggiunta l'età pensionabile Residenza in Basilicata Tetti ISEE durata e di 15.500 euro</p> <p>Categoria B) disoccupati di lunga Non meno di 18 anni e non raggiunta l'età pensionabile Residenza in Basilicata da almeno 24 mesi Emigrati di ritorno Tetti Isee pari a 9.000 euro</p>
Importo mensile	450 euro mensili quale rimborso forfettario di partecipazione alle attività previste nel programma
Durata	3 mesi rinnovabili
Integrazione con misure nazionali	
Progetti pers.	Progetti di pubblica utilità relativi alle attività da svolgere prevedendo obbligatoriamente un contenuto minimo previsto dal Programma
Servizi coinvolti	Regione, pubbliche amministrazioni, enti pubblici economici, società <i>in house</i> presso le pubbliche amministrazioni, cooperative sociali di tipo B o a scopo plurimo e loro consorzi, ovvero imprese sociali costituite ai sensi del D.Lgs n. 155/2006, Centri per l'impiego
Cause decadenza beneficio	<p>a) Mancata presentazione del beneficiario senza motivo di impedimento e senza autorizzazione da parte del soggetto attuatore/proponente per un periodo superiore a sette giorni lavorativi nell'arco del mese solare di riferimento;</p> <p>b) qualora il beneficiario per due mensilità consecutive non ha espletato almeno l'80% delle ore previste dal progetto nel mese solare di riferimento;</p> <p>c) rifiuto partecipazione alle attività di inclusione attiva in cui è stato inserito senza giustificata motivazione</p> <p>d) nel caso di rifiuto da parte del beneficiario di un offerta di lavoro subordinato, anche a tempo determinato, full-time e di durata pari o superiore a sei mesi ovvero part-time per almeno il 50% delle ore e di durata pari o superiore a dodici mesi propostogli dal CPI senza giustificata motivazione.</p>
Monitoraggio	Istituito un tavolo permanente di monitoraggio per tutta la durata del programma

LAZIO	
Misura	Reddito minimo garantito
Leggi e Regolamenti	L.r n.4 del 20 marzo 2009
Beneficiari	Disoccupati, inoccupati o precariamente occupati, lavoratori privi di retribuzione
Requisiti di accesso	Residenza in Regione da almeno 24 mesi; Iscrizione nell'elenco anagrafico dei CPI ad eccezione dei soggetti di cui al comma 1, lettera d); Reddito non superiore a 8 mila euro; Non aver maturato i requisiti per il trattamento pensionistico
Importo mensile	Disoccupati e inoccupati: somma non superiore a 7 mila euro annui, rivalutate sulla base degli indici Istat sul costo della vita Lavoratori precariamente occupati e lavoratori privi di retribuzione: somma non superiore a 7 mila euro annui, rivalutate sulla base degli indici Istat sul costo della vita, calcolate tenendo conto del criterio di proporzionalità riferito al reddito percepito nell'anno precedente ed erogate nelle misure indicate nel regolamento dall'articolo 7 Le prestazioni sono cumulabili con trattamenti previdenziali ed assistenziali entro i limiti degli importi stabiliti dalla presente legge, ma non sono compatibili con altri contributi percepiti allo stesso fine La legge prevede inoltre altri contributi indiretti per l'affitto della casa, le bollette, i trasporti, i libri di testo.
Durata	Non specificato un termine massimo ma la richiesta da ripresentare ogni 12 mesi
Integrazione con misure nazionali	No
Progetti pers.	Dopo la presentazione dell'istanza i soggetti sono presi in carico dal CPI competente territorialmente
Servizi coinvolti	Comune CPI Regione
Cause decadenza beneficio	Compimento del sessantacinquesimo anno d'età ovvero raggiungimento dell'età pensionabile; nel caso in cui il beneficiario sia assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ovvero nel caso di svolgimento di attività di lavoro autonomo e percepisca in entrambi i casi reddito superiore a 8 mila euro annui rifiuto da parte del beneficiario di una proposta di impiego offerta dal CPI (tale ultima decadenza non opera nel caso di non congruità della proposta d'impiego)
Monitoraggio	La Giunta regionale con cadenza annuale presenta una relazione al Consiglio regionale sull'attuazione della presente legge

TRENTO	
Misura	Reddito di garanzia (Dal 1 gennaio 2018 l'assegno unico provinciale prevede una razionalizzazione con l'unificazione delle risorse dedicate al reddito di garanzia, all'assegno regionale al nucleo familiare, all'abbattimento delle tariffe per asili e tagesmutter e all'assegno integrativo invalidi)
Leggi e Regolamenti	L.p. n. 13/2007 art. 35 Interventi di sostegno economico Delibera Giunta provinciale n. 1256 del 15.06.2012
Beneficiari	Nucleo familiare con componenti idonei al lavoro (18-65 se uomini; 18-60 se donne)
Requisiti di accesso	Residenza nella Provincia autonoma da minimo 3 anni Icef inferiore a 0,13 (dal 2018 L'icef sale a 0,16) Ricerca attiva di lavoro Assenza di componenti che hanno reso dichiarazioni mendaci nei sulla base delle quali è stato adottato nei 18 mesi precedenti la presentazione della domanda un provvedimento di decadenza totale dal beneficio
Importo mensile	Ammontare annuo per un nucleo composto da una persona corrisponde a 6.500 euro in termini di reddito equivalente annuo
Durata	4 mesi rinnovabili per max 3 volte
Integrazione con misure nazionali	Integrazione ma non cumulo, chi ha diritto al REI riceverà l'assegno statale più la somma mancante per raggiungere la cifra assegnata come sussidio provinciale
Progetti pers.	Eventuale sottoscrizione patto di servizio con Agenzia del lavoro
Servizi coinvolti	Provincia enti locali CPI
Cause decadenza beneficio	Previsti vincoli di condizionalità il cui mancato rispetto comporta decurtazioni o interruzione dell'erogazione Impegno attivo al lavoro e obbligo di accettare le occupazioni costituiscono condizione per poter usufruire dei rinnovi Il rifiuto degli obblighi derivanti dalla condizionalità comporta per il nucleo l'impossibilità di presentare domanda per i 12 mesi successivi la perdita dello stato di disoccupazione
Monitoraggio	-----

CAMPANIA	
Misura	Reddito di cittadinanza (sperimentazione dal 2004 al 2006, con proroga dal 2007 al 2008) attualmente non più inserito in bilancio
Leggi e Regolamenti	L.r. n. 2/2004
Beneficiari	Nuclei familiari
Requisiti di accesso	Maggiori di 18 anni Residenza in Campania da almeno 60 mesi Reddito annuale inferiore a 5000 euro
Importo mensile	Max 350 euro a nucleo familiare
Durata	----
Integrazione con misure nazionali	----
Progetti personalizzati	----
Servizi coinvolti	----
Cause decadenza beneficio	----
Monitoraggio	----

1.4. *La connotazione socio-economica dei contesti regionali* – (di Michele Cuppone)

Nell'ambito dell'analisi di integrazione dei servizi sociali e dei servizi di politica attiva del lavoro ai fini dello studio dei processi di implementazione del REI nei diversi Ambiti Territoriali, si ritiene utile rivolgere uno sguardo di contesto a livello regionale, relativamente ai principali indicatori socio-economici.

Come oggetto di studio per questi ultimi, si è pensato di selezionarne alcuni, tra quelli provenienti dalla statistica ufficiale e immediatamente disponibili in rete, sui diversi canali dell'istituto nazionale di statistica (tab. 1); dove, appunto, il dettaglio territoriale minimo è per lo più quello regionale. L'obiettivo successivo sarà scendere a un livello inferiore, potendo disporre di dati elementari (in via di acquisizione), contenenti ulteriori informazioni di particolare interesse (quale può essere la dimensione abitativa), non liberamente o immediatamente disponibili e coincidenti per lo più con le rilevazioni censuarie Istat – dove le informazioni fanno riferimento alle elementari “sezioni di censimento”.

Concentrarsi adesso a un livello macro-territoriale, peraltro, discende dall'impostazione data nel complesso a questa fase dell'attività, appunto circoscritta alle Regioni, interessandosi in particolare agli specifici piani per la povertà e alla normativa sulla materia.

Rifacendosi anche alla letteratura sulle misure della povertà e della deprivazione, si è inteso rappresentare più in generale determinati ambiti socio-economici, e vale a dire in primo luogo le condizioni economiche delle famiglie, la popolazione, il mercato del lavoro e l'istruzione, aggiungendovi a queste anche la macroeconomia⁵⁸.

I dati disponibili, provenienti da differenti indagini, rilevazioni e fonti più in generale, giungono ad anni che variano tra il 2014 e il 2016, ad eccezione di quelli derivanti dall'ultimo censimento della popolazione e delle abitazioni, condotto nel 2011. Si illustrano ora di seguito e più in dettaglio gli indicatori selezionati – rilevati puntualmente piuttosto che dinamicamente anche, più pragmaticamente, per la quantità di questi presi in esame (ben una dozzina).

La popolazione residente, sebbene non abbia sostanzialmente alcuna connessione con concetti come la povertà e la deprivazione, è tuttavia di utilità anche per avere un ordine di grandezza cui riferire diversi degli indicatori successivi, in gran parte espressi in termini relativi. Il dato presentato, attinge al bilancio demografico nazionale, basato sui dati amministrativi delle anagrafi comunali.

Dal reddito familiare netto medio esclusi i fitti imputati, misura alternativa e qui da ritenersi più indicata rispetto al meno specifico reddito familiare netto medio, emergono le prime differenze sostanziali tra i territori. I valori oscillano tra 21.807 euro per la Sicilia e 37.424 euro nella P.A. di Bolzano, a fronte di un valore medio a livello nazionale di 29.472 euro. Fonte di tali dati è l'Indagine sul reddito e condizioni di vita (EU-SILC), condotta sempre da Istat ma su coordinamento di Eurostat.

Accanto a tale indicatore si presenta, per quanto più generico, il più e comunque classico Prodotto interno lordo pro capite, che presenta peraltro una variabilità maggiore rispetto al precedente (coefficiente di variazione pari a 26,0 anziché 14,8). In entrambi i casi è Bolzano in testa alla graduatoria – ma in quest'ultimo vi è la Calabria in coda. Il dato, proviene dai Conti economici regionali.

⁵⁸ Anche per l'“Indice di Caranci” cui si accenna più avanti, cfr. ad es. A. Rosano-N. Caranci-P. De Felici-G.A. Giuliano-F. Mancini, *Utilizzo degli indici di deprivazione per orientare le politiche pubbliche di contrasto alla povertà*, paper per la IX Conferenza ESPAnet Italia “Modelli di welfare e modelli di capitalismo. Le sfide per lo sviluppo socio-economico in Italia e in Europa” (Macerata, 22-24 settembre 2016).

È particolarmente interessante l'incidenza di povertà relativa, in quanto rapporto tra il numero di famiglie con spesa media mensile pari o al di sotto della soglia di povertà relativa e il totale delle famiglie residenti. La povertà relativa, rispetto a quella assoluta (per entrambe la fonte è l'Indagine sulle spese delle famiglie), è con ogni probabilità da considerarsi una rappresentazione più vicina allo stato di deprivazione delle famiglie. Qui, le differenze fra i vari territori si fanno ben più accentuate di quanto visto finora e i valori a due cifre sono presenti tutti e soltanto nelle Regioni del Mezzogiorno. In media, si trova in condizioni di povertà relativa una famiglia su dieci (10,3%).

Ancora sulle condizioni economiche delle famiglie, è da considerarsi particolarmente significativa, nuovamente di fonte EU-SILC, la percentuale di individui che vivono in famiglie in condizione di grave deprivazione. Tale concetto è definito come una situazione di involontaria incapacità di sostenere uscite per determinati beni o servizi in almeno quattro categorie di spesa su nove – che vanno, solo per citarne un paio, dagli arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo) a una settimana di ferie lontano da casa in un anno. Ci si riferisce qui alla più aggiornata annualità 2015, dove non sono disponibili i dati relativi alle due Province Autonome (altrimenti si sarebbe dovuti scendere giù fino al 2012). Per quanto riguarda queste ultime, va detto più in generale che, le condizioni prese globalmente qui in esame, sono pressoché sempre migliori a Bolzano che a Trento.

Quest'ultima constatazione tuttavia non vale, ad esempio, per la percentuale di famiglie numerose, che assumiamo essere quelle con almeno cinque componenti (più tipicamente, due genitori e tre figli). Bolzano, per di più, è l'unico territorio del Nord con valore al di sotto di sopra di quello medio nazionale (8,4% contro 5,5%). L'unica Regione che raggiunge un valore a due cifre, è la Campania (11,0%). Il riferimento è alle famiglie residenti, per cui il dato è depurato dal contributo dato da quelle di immigrati.

È, come il dato appena illustrato, anch'essa di fonte censuaria Istat, la percentuale di famiglie che vivono in alloggi in affitto. Benché tale quota venga ancora utilizzata, discutibilmente, in taluni indici di deprivazione (come quello c.d. di Caranci), essa può riservare 'sorprese' rispetto a quanto ci si può attendere o comunque si rivela interessante visto che – con l'esclusione di Campania, Veneto e Friuli-Venezia Giulia – presenta valori più elevati al Nord e viceversa nel resto della Penisola. Le spiegazioni, a ben pensarci, possono intuitivamente essere molteplici, quali i costi meno elevati per l'acquisto di un immobile e, da un punto di vista più 'culturale', la maggiore propensione a ritenerlo un più solido investimento in talune aree dove, essendo maggiore la precarietà lavorativa, la casa viene vista come un bisogno primario. Senza forse dover trascurare, nelle aree più sviluppate, il maggior peso di "fuori sede" e immigrati, che non possono permettersi un'abitazione di proprietà o comunque non ritengono sia vantaggioso possederla. A ogni modo, è Bolzano ai vertici della graduatoria (24,5%), seguito immediatamente dalla Campania (24,4%), mentre in coda si ritrova il Molise (10,9%).

Spostandosi ad un ambito mercato lavoristico, esso può essere rappresentato sinteticamente dal tasso di disoccupazione, rapporto percentuale tra le persone in cerca di occupazione e le forze di lavoro di 15 anni e più, calcolato a partire dalla Rilevazione sulle forze di lavoro (coordinata da Eurostat). Sono evidenti gli squilibri territoriali, a fronte di una media nazionale dell'11,7%, e fanalino di coda è la Calabria, dove tale percentuale raddoppia, passando al 23,2%. Più in generale, è in questa Regione che si registrano un numero maggiore di valori negativi fra gli indicatori selezionati (peraltro, alcuni fra i più importanti). Per la disoccupazione, le 'performance' più negative sono tutte e solo nel Mezzogiorno.

È bene comunque associare, al tasso di disoccupazione quello, comunque per certi versi complementare (almeno da un punto di vista concettuale), di disoccupazione – rapporto percentuale tra gli occupati tra i 20 e i 64 anni e la popolazione residente della stessa classe di età. Quest'ultimo

è peraltro utilizzato nel computo dell'indice di disagio sociale, come introdotto nel DPCM 249/2015 (“Interventi per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate”)⁵⁹. Sono analoghe e di verso opposto a quelle fatte sul tasso di disoccupazione, le considerazioni che si possono fare per l'occupazione 20-64 anni. La media nazionale, è del 56,1%, e le estremità sono rappresentate da Sicilia (30,6%) e Bolzano (71,5%: ben oltre il doppio del precedente valore).

La situazione per quel che riguarda l'istruzione può essere illustrata dalla quota di popolazione residente con basso grado di scolarizzazione (ossia in possesso al massimo di licenza elementare, in rapporto a quella di riferimento, vale a dire di età uguale o superiore ai 6 anni), calcolabile a partire dai dati censuari. Tale percentuale – il 28,9% a livello nazionale – è più alta Puglia (33,2%) e più bassa a Trento, ma valori superiori alla media si riscontrano, per il Nord, in Veneto (25,3%) e, all'infuori del Lazio, nella totalità delle Regioni del Centro.

La spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati, calcolata dalla quasi omonima Indagine sulla spesa dei Comuni per interventi e servizi sociali, si intende al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale. Essa dà conto dunque delle misure adottate a livello comunale, naturalmente non con criteri uniformi, e che si può pensare prescindano dallo ‘stato di salute’ di una famiglia misurato secondo gli indicatori qui presi in considerazione (perlomeno, se presi nel loro complesso). È significativo in tal senso notare che, fra tutte, è per tale variabile che si registra il massimo della variabilità: il valore più alto fra quelli registrati – 17,6% della Lombardia – è quasi 60 volte superiore a quello più basso – 0,3% del Molise (la media nazionale è del 4,3% e il coefficiente di variazione, appunto un sintetico indice statistico di variabilità, è pari al 90,1%). Fa riflettere peraltro come, a fronte di maggiori situazioni di disagio socio-economico, tendenzialmente e paradossalmente è nel Mezzogiorno che in misura minore si mettano in atto misure di contrasto alle stesse, e viceversa. In tal senso, è evidente l'esigenza di interventi il più possibile commisurati ai fabbisogni specifici, con criteri armonizzati – che una centralizzazione (o quanto meno un coordinamento territoriale) può certamente offrire.

Da ultimo, e per passare a dati demografici, si prenda in considerazione la speranza di vita alla nascita, sempre distinta per genere date le differenze che si riscontrano tra maschi e femmine. Essa misura il numero medio di anni che restano da vivere a un neonato nell'ipotesi in cui, nel corso della sua futura esistenza, sperimenti i rischi di morte rilevatisi nell'anno di riferimento. Fonte per la speranza di vita sono le tavole di mortalità della popolazione residente con un sistema di stime. A fronte dei valori medi di 80,6 anni per i maschi e 85,1 per le femmine, le speranze più basse si registrano per ambo i sessi in Campania. Da notare infine che, in controtendenza, assumono – per entrambi i generi – valori superiori alla media la Puglia per le Regioni del Mezzogiorno, e inferiori Piemonte e Valle d'Aosta al Nord.

Sin qui si sono dunque presentati, in una sorta di “cruscotto”, alcuni primi indicatori socio-economici, di interesse nel contesto di studio che riguarda il Reddito di Inclusione. Obiettivo successivo, sarà quello di costruire un indicatore composito, che tenga conto di un certo set di indicatori elementari, non necessariamente gli stessi appena visti, e anzi selezionati in base ad analisi statistiche tese ad eliminare variabili fra di esse correlate e dunque da considerarsi ridondanti. L'indicatore composito verrà poi georeferenziato, in modo da fornire una lettura immediata e intuitiva delle condizioni socio-economiche nei vari contesti territoriali – una lettura, comparabile con altre fonti informative riguardanti più strettamente il ReI. L'indicatore permetterà, in definitiva – e questo è da considerarsi uno degli obiettivi di tale approfondimento, di differenziare i diversi territori in base a classi omogenee di disagio socio-economico.

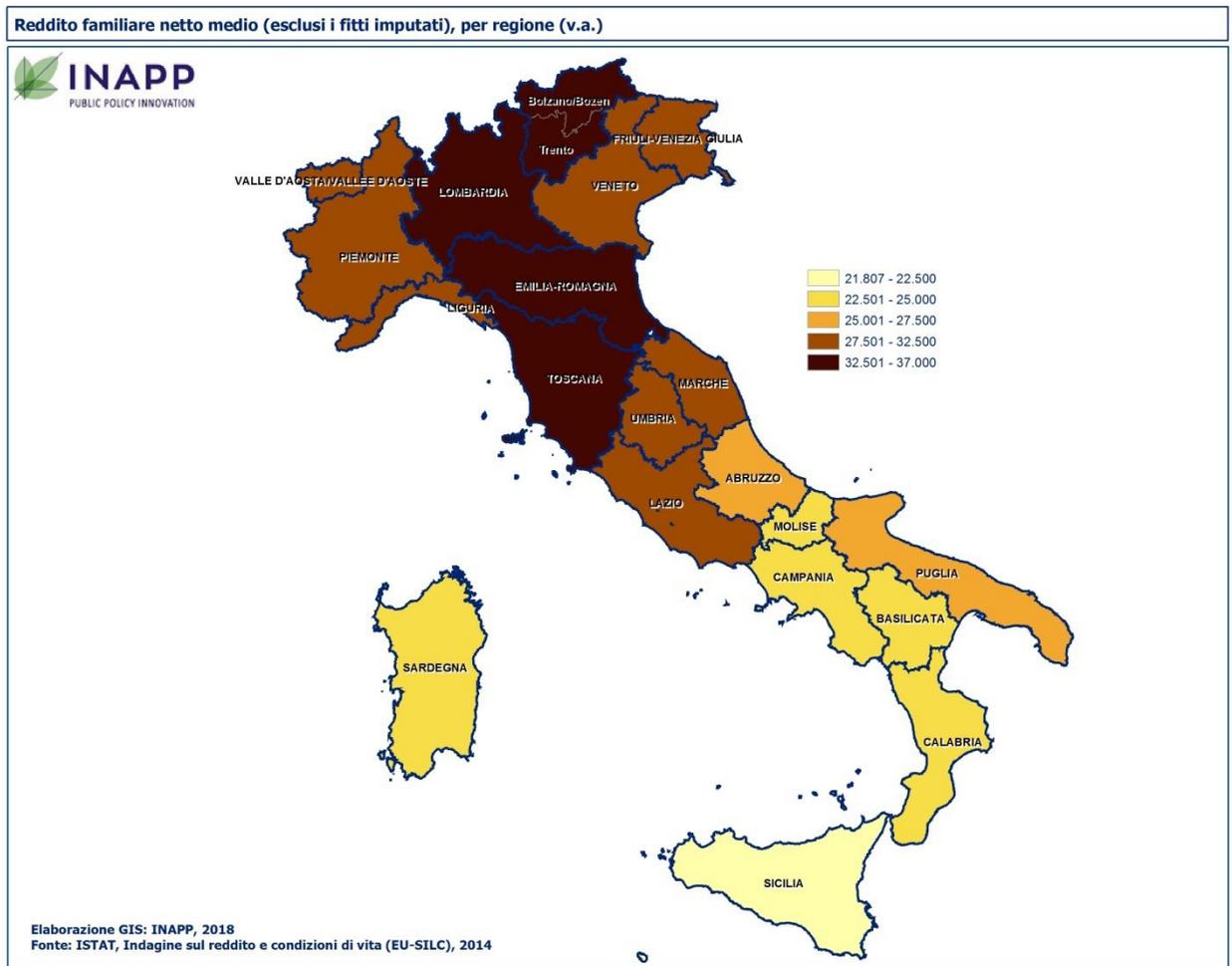
⁵⁹ Vedi nell'allegato alla norma. Da segnalare che, sebbene nel nostro Paese l'indice c.d. di Caranci sia tra i più utilizzati in letteratura, può vantare carattere di ‘ufficialità’ solo l'indice di disagio sociale.

Tab. 1 - Principali indicatori socio-economici, per regione e macroripartizione geografica

Regione	Popolazione residente		Reddito familiare netto medio (esclusi i fitti imputati) (€)		PIL pro capite (€)		Incidenza della povertà relativa grave		Individui che vivono in famiglie in condizione di grave deprivazione		Famiglie numerose		Famiglie in affitto		Tasso di disoccupazione		Basso grado di scolarizzazione		Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati		Speranza di vita alla nascita - Maschi		Speranza di vita alla nascita - Femmine	
	2015	2014	2016	2015	2014	2016	2014	2015	2011	2016	2011	2016	2011	2016	2011	2016	2011	2016	2015	2015	2016	2016	2016	2016
	v.a.	v.a.	v.a.	%	%	v.a.	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.
Piemonte	4.404.246	30.298	27.600	6,0	6,6	3,5	22,1	9,3	28,3	7,7	80,5	85,0												
Valle d'Aosta/Valle d'Aoste	127.329	30.280	32.255	6,4	9,4	3,3	22,5	8,7	27,6	0,5	79,4	84,6												
Liguria	1.571.053	28.764	28.239	7,8	11,6	2,7	22,3	9,7	26,7	3,0	80,5	85,1												
Lombardia	10.008.349	34.831	34.233	4,0	6,4	4,4	18,7	7,4	27,1	17,6	81,1	85,6												
Bolzano/Bozen	520.891	37.424	39.163	n.d.	n.d.	8,4	24,5	3,7	25,7	3,8	81,3	86,1												
Trento	538.223	32.177	32.791	6,5	n.d.	5,4	18,9	6,8	25,3	2,0	81,2	86,4												
Trentino-Alto Adige/Südtirol	1.059.114	34.701	35.936	3,8	5,2	6,8	21,5	5,2	25,5	5,8	81,3	86,2												
Veneto	4.915.123	31.392	29.517	4,5	3,6	5,6	16,6	6,8	29,0	7,4	81,0	85,7												
Friuli-Venezia Giulia	1.221.218	31.760	28.320	7,9	4,9	3,7	16,5	7,5	25,7	4,4	80,3	85,4												
Emilia-Romagna	4.448.146	34.076	32.078	4,2	5,9	4,4	19,5	6,9	28,7	10,3	81,2	85,3												
Toscana	3.744.398	32.755	28.009	5,1	8,9	4,9	16,6	9,5	30,1	6,9	81,2	85,6												
Umbria	891.181	28.715	22.352	8,0	10,4	5,9	14,6	9,6	29,0	1,1	81,2	85,8												
Marche	1.543.752	30.964	24.789	9,9	10,8	6,2	14,1	10,6	30,5	2,3	81,2	85,9												
Lazio	5.888.472	28.991	29.960	5,8	7,2	4,8	17,2	11,1	23,7	11,9	80,6	85,0												
Abruzzo	1.326.513	26.040	22.564	12,7	11,1	6,4	12,5	12,1	29,2	1,3	80,7	85,2												
Molise	312.027	24.004	19.175	19,3	9,9	6,1	10,9	12,8	31,1	0,3	80,1	85,4												
Campania	5.850.850	24.252	17.079	19,4	16,3	11,0	24,4	20,4	30,3	3,5	78,9	83,5												
Puglia	4.077.166	25.099	16.512	20,5	26,9	7,6	16,1	19,4	33,2	4,0	80,9	85,1												
Basilicata	573.694	23.807	20.696	25,5	14,0	6,7	12,0	13,3	32,3	0,5	80,3	84,9												
Calabria	1.970.521	22.856	15.738	26,9	15,7	7,7	13,7	23,2	32,1	0,6	80,0	84,7												
Sicilia	5.074.261	21.807	16.153	25,2	27,3	7,1	15,1	22,1	31,8	5,4	79,8	83,9												
Sardegna	1.658.138	24.709	19.007	15,1	14,5	5,5	12,5	17,3	29,3	5,5	80,2	85,3												
Nord-ovest	16.110.977	32.888	31.822	5,0	7,0	4,0	20,1	8,1	27,4	28,8	80,8	85,4												
Nord-est	11.643.601	32.783	30.955	4,7	4,8	5,0	18,1	6,8	28,2	27,9	81,1	85,6												
Centro	12.067.803	30.376	28.134	6,3	8,4	5,1	16,4	10,4	27,1	22,2	80,9	85,4												
Mezzogiorno	20.843.170	23.820	17.248	21,1	20,4	8,1	17,0	19,6	31,3	10,2	79,9	84,4												
Italia	60.665.551	29.472	25.945	10,3	11,5	5,7	18,0	11,7	28,9	100,0	80,6	85,1												

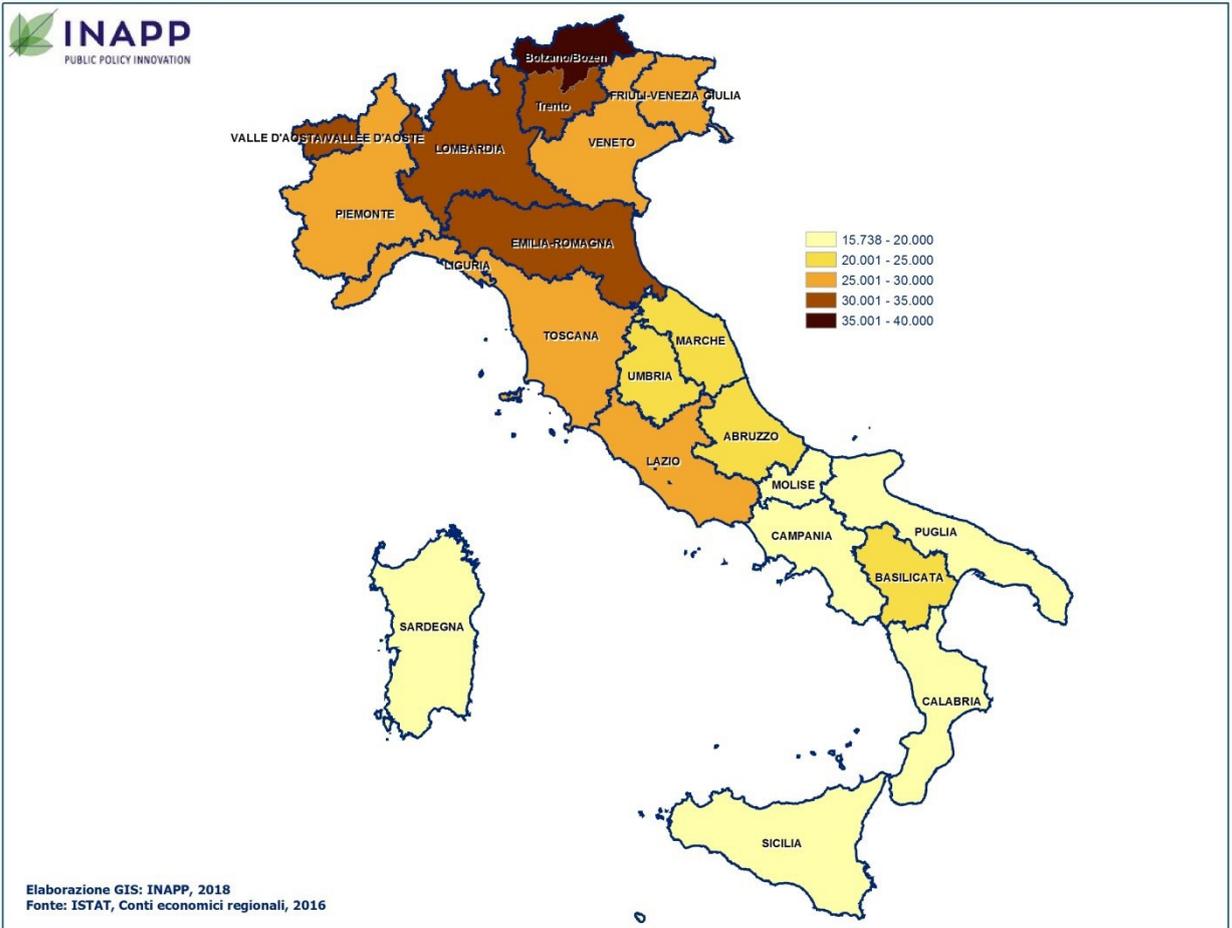
Fonte: Istat

1.5. *Cartografie indicatori economici delle Regioni – (di Salvatore Marsiglia)*



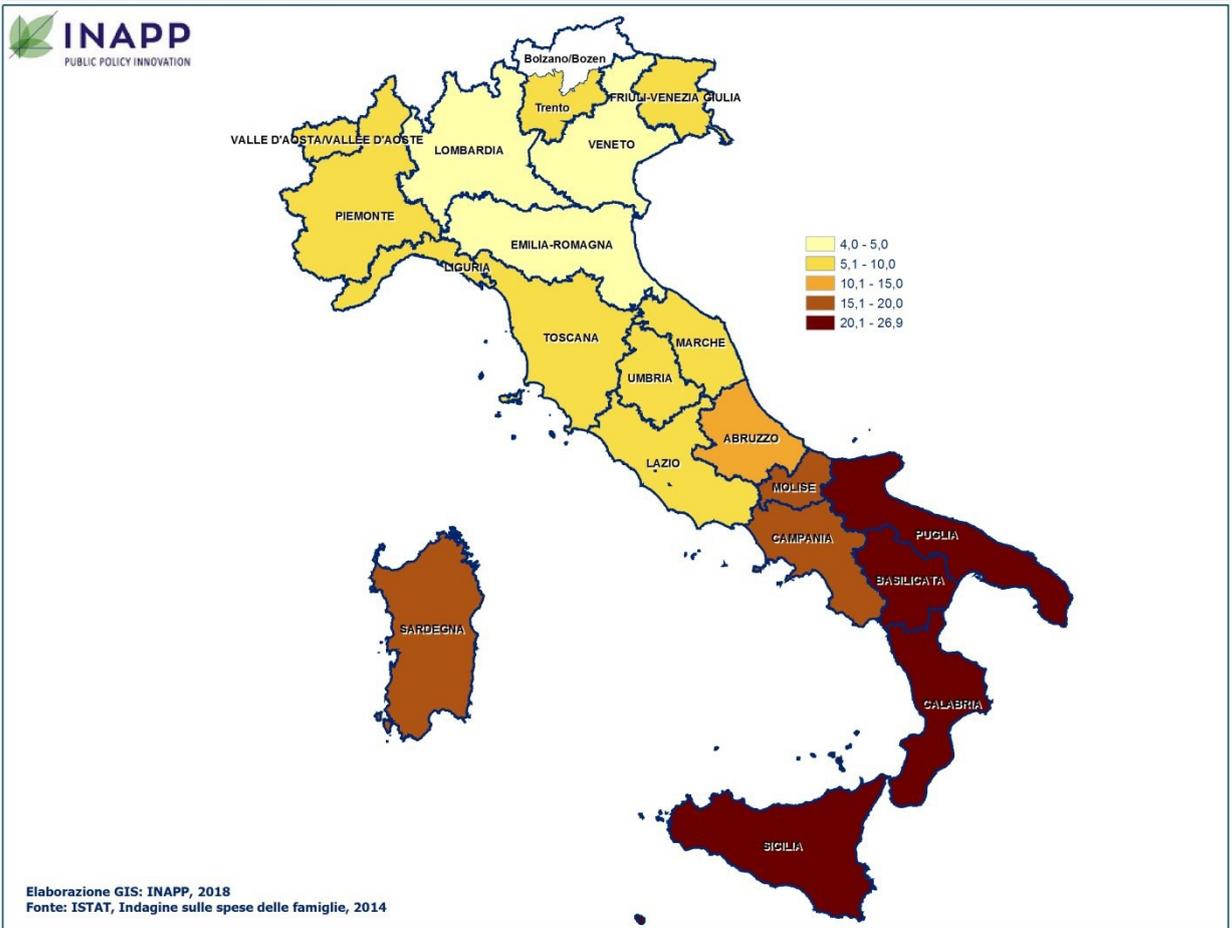
1.6.

Pil pro capite, per regione (€)

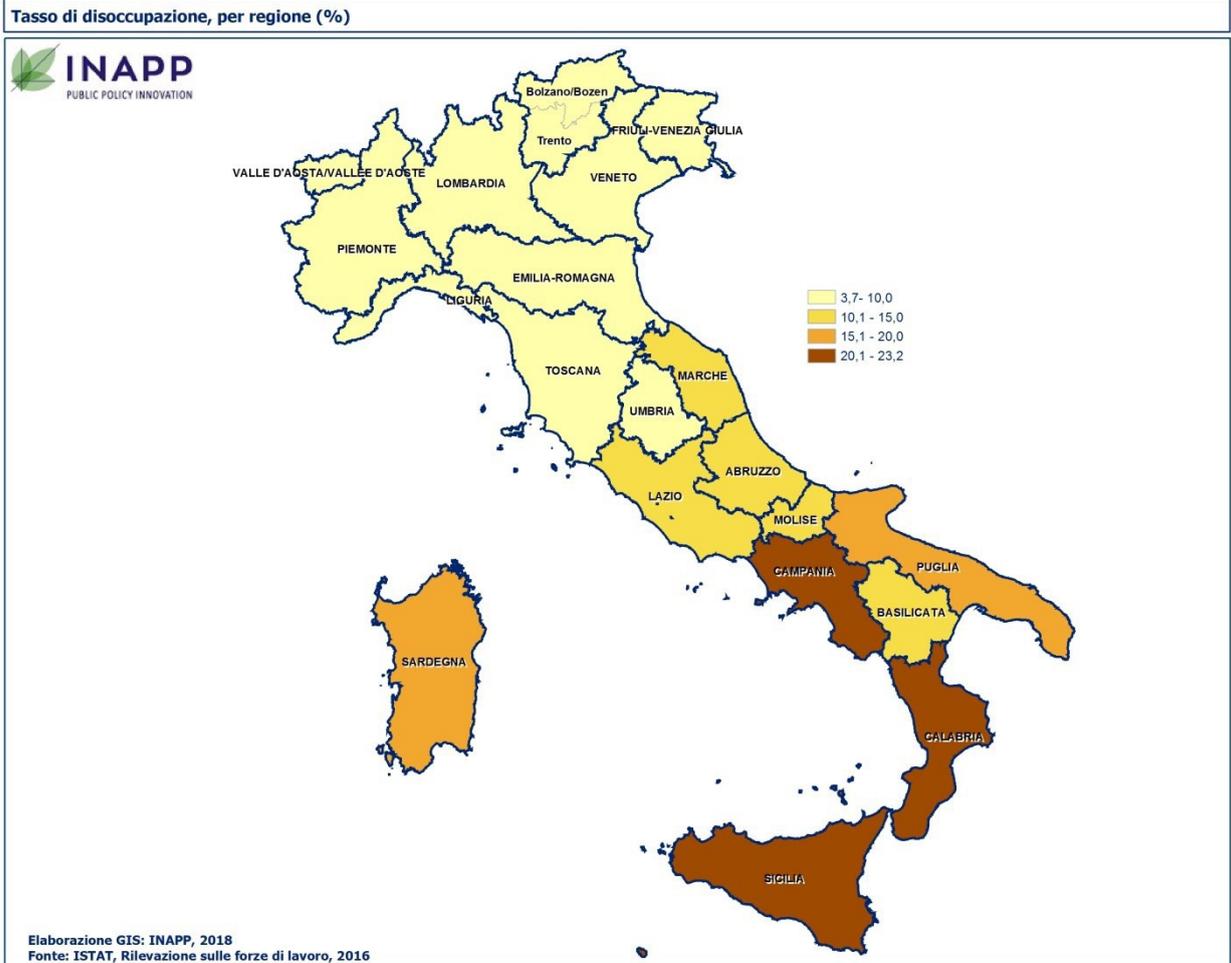


1.7.

Incidenza della povertà relativa, per regione (%)

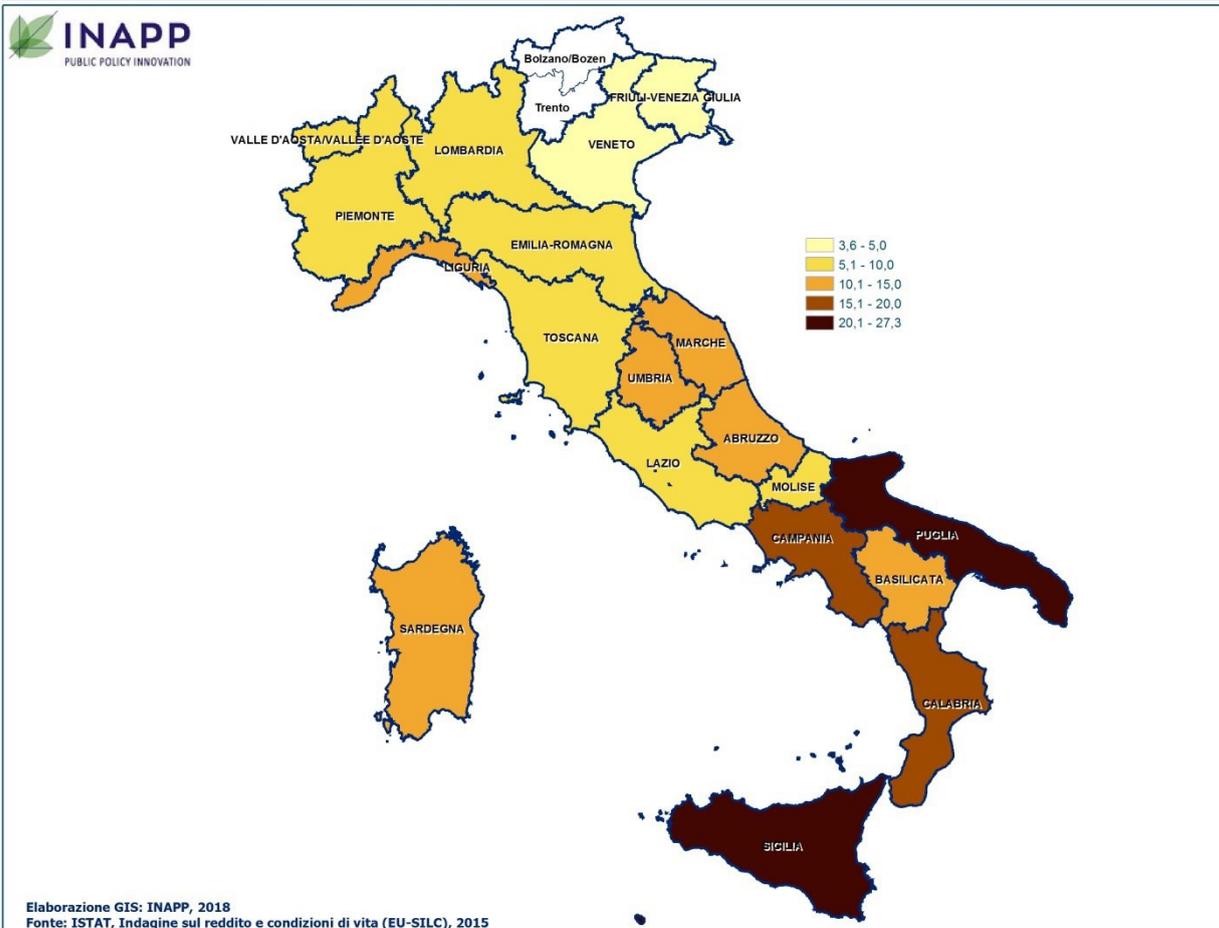


1.8.



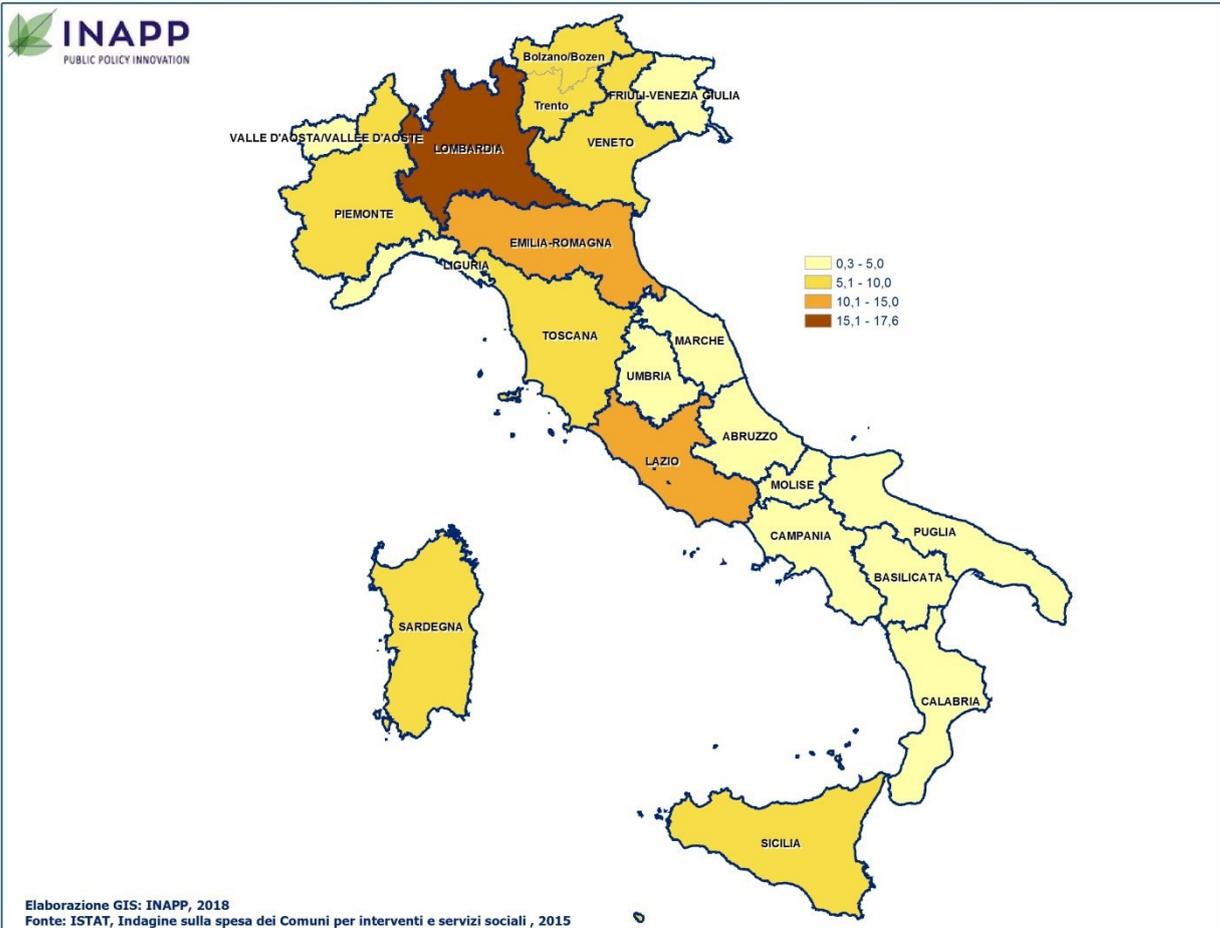
1.9.

Individui che vivono in famiglie in condizione di grave deprivazione, per regione (%)



1.10.

Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati, per regione (%)



Elaborazione GIS: INAPP, 2018
Fonte: ISTAT, Indagine sulla spesa dei Comuni per interventi e servizi sociali, 2015

1.11.

Questionario per i responsabili regionali

Referente Regionale del REI per la Regione _____

Ruolo: _____

Da che data ricopre tale ruolo: _____

Il presente documento 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

I dati raccolti tramite la presente indagine sono tutelati dal segreto statistico e, nel caso di dati personali, sottoposti alla normativa in materia di protezione di tali dati quali il Regolamento (UE) 2016/679 (di seguito Regolamento), dal D.Lgs. 196/2003 e relativo allegato A.4. Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali per scopi statistici e scientifici (Provvedimento del Garante n. 2 del 16 giugno 2004, Gazzetta Ufficiale 14 agosto 2004, n. 190). L'INAPP è tenuto ad utilizzare i dati raccolti esclusivamente a fini statistici, a divulgarli o comunicarli solo in forma aggregata e in modo da non poter risalire ad informazioni individuali. Ai sensi del citato Regolamento il titolare della rilevazione è INAPP, Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche, con sede in Corso d'Italia 33, IT-00198 Roma (PEC: protocolloinapp@pec.it, centralino +39 06.854471). Gli interessati possono esercitare i diritti di cui agli artt. 16, 17, 18 e 21 del citato Regolamento inviando una specifica richiesta al Responsabile della Protezione dei Dati (RPD) raggiungibile al seguente indirizzo: INAPP, Corso d'Italia 33, IT-00198 Roma, email: responsabile.protezionedati@inapp.org

Politiche regionali in materia di contrasto alla povertà

1. Quali sono le politiche e gli interventi regionali in materia di contrasto alla povertà previste presso la Sua Regione? (Indicare le misure attivate negli ultimi 5 anni) - Inviare, in allegato, se disponibile, documentazione per una descrizione articolata delle misure

MISURA	DATA ATTIVAZIONE	DATA SCADENZA	FONTE FINANZIAMENTO
			1. Ordinaria 2. Straordinaria

2. La Regione ha integrato con risorse proprie la quota del Fondo Povertà?

1. Sì (indicare la quantità di risorse _____)
2. No

IL Reddito di Inclusione (ReI)

3. L'entrata in vigore del ReI, rispetto al SIA, ha comportato meccanismi di adeguamento? Se sì, quali?

1. No, non è stato necessario
2. Sì (indicare quali azioni di adeguamento sono state realizzate

4. Può elencare e descrivere sinteticamente quali sono le attività svolte dalla Regione nell'ambito dell'implementazione del REI?

TIPO DI ATTIVITÀ	FINALITÀ

5. Quali sono le figure professionali e operative presso la Regione che svolgono un ruolo nell'attuazione del processo? (Indicare per ogni profilo professionale le relative funzioni svolte)

PROFILO PROFESSIONALE	FUNZIONE SVOLTA

6. In questi primi sei mesi di attuazione del ReI, si sono verificate situazioni problematiche di rilievo?

1. No, nessuna
2. Sì (specificare quali)

7. (Se ha risposto 2 alla domanda 6) Quali soggetti sono intervenuti per risolvere le situazioni problematiche? (Sono possibili più risposte)

1. Nessun soggetto, la Regione stessa si è fatta carico della risoluzione del problema
2. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
3. INPS
4. *Task Force* regionale
5. Banca Mondiale
6. Poste italiane
7. Ambito Territoriale
8. Comuni
9. Altro soggetto (specificare)

8. In questi primi sei mesi di attuazione del REI, qual è stata la frequenza con cui la Regione ha contattato i soggetti coinvolti nel processo per le motivazioni indicate? (Indicare, per ognuna delle motivazioni elencate, la frequenza dei contatti, con i soggetti coinvolti, utilizzando i seguenti codici:

- 1- Mai;
2 - 1 volta al mese;
3 - 2/3 volte al mese
4 - 4/5 volte al mese;
5 - oltre 5 volte al mese)

	MPLS	INPS (CENTRALE)	INPS (REGI ONAL E)	POSTE ITALIANE	AMBITO	COMUNE
Comunicazione di informazioni sull'andamento del processo sul territorio	1	1	1	1	1	1
	2	2	2	2	2	2
	3	3	3	3	3	3
	4	4	4	4	4	4
	5	5	5	5	5	5
Richiesta di chiarimenti per la gestione del processo	1	1	1	1	1	1
	2	2	2	2	2	2
	3	3	3	3	3	3
	4	4	4	4	4	4
	5	5	5	5	5	5

Richiesta di informazioni per far fronte a situazioni nuove e imprevedute	1	1	1	1	1	1
	2	2	2	2	2	2
	3	3	3	3	3	3
	4	4	4	4	4	4
	5	5	5	5	5	5
Richiesta di aiuto per intervenute criticità	1	1	1	1	1	1
	2	2	2	2	2	2
	3	3	3	3	3	3
	4	4	4	4	4	4
	5	5	5	5	5	5
Comunicazioni sulla situazione relativa al numero di domande pervenute da parte dei destinatari finali	1	1	1	1	1	1
	2	2	2	2	2	2
	3	3	3	3	3	3
	4	4	4	4	4	4
	5	5	5	5	5	5
Altra motivazione (Specificare _____)	1	1	1	1	1	1
	2	2	2	2	2	2
	3	3	3	3	3	3
	4	4	4	4	4	4
	5	5	5	5	5	5

9. Alla luce dell'esperienza maturata in questi mesi, quali sono, a suo avviso, le azioni necessarie per rendere più efficace il REI? (Per ognuno degli aspetti, indicare un livello di importanza utilizzando punteggi da 1 a 5, laddove 1 esprime minima importanza e 5 massima importanza)

	Livello di importanza
1. Costruzione di una banca dati organizzata relativa all'anagrafica dei destinatari finali	
2. Snellimento delle procedure di accesso alla misura da parte dei destinatari finali	
3. Abolizione della condizionalità per ottenere il beneficio economico	
4. Ampliamento della platea dei destinatari finali per l'accesso alla misura (innalzamento delle soglie ISEE e ISRE)	
5. Piena operatività del SIUSS (Sistema Informativo dei Servizi Sociali)	
6. Ripartizione delle risorse economiche ai territori sulla base degli effettivi bisogni	
7. Miglioramento dell'azione di <i>governance</i> nazionale	
8. Miglioramento delle strategie di pubblicizzazione per la diffusione presso i destinatari finali	
9. Aumento del beneficio economico versato ai destinatari finali	
10. Altro (specificare _____)	

10. Da quando è stato introdotto il REI, quali sono stati, a suo avviso, i vantaggi per la Sua Regione?

	SI	NO
1. Nessun vantaggio		
2. Ha rappresentato uno stimolo positivo per la crescita delle figure professionali della Regione		
3. Ha consentito una maggiore organizzazione degli uffici regionali		
4. Ha portato risorse aggiuntive alla Regione		

5.	Ha consentito un rafforzamento del numero degli operatori dei servizi sociali		
6.	Ha migliorato e reso più mirata l'azione dei servizi sociali sui territori		
7.	Ha consentito di aumentare la platea dei destinatari finali		
8.	Ha decisamente migliorato la qualità di vita dei destinatari finali		
9.	Ha consentito una maggiore integrazione tra i sistemi operanti sul territorio (sociale, sanitario, lavoro)		
10.	Altro (Specificare _____)		

11. E quali gli svantaggi?

	SI	NO
1. Nessuno svantaggio		
2. Problemi generali di organizzazione amministrativa per la Regione		
3. Problemi generali di organizzazione amministrativa per i Comuni		
4. Problemi dovuti al sovraccarico di lavoro per i servizi sociali		
5. Problemi organizzativi per il passaggio dal SIA al REI		
6. Problemi di integrazione con le misure di contrasto alla povertà regionali già attive		
7. Problemi di gestione dovuti all'allargamento della platea dei destinatari finali		
8. Problemi di gestione nelle procedure di erogazione del beneficio economico		
9. Problemi nella fase di valutazione dei bisogni dei destinatari finali		
10. Altro (Specificare _____)		

12. Con riferimento al processo di implementazione del REI, può esprimere un giudizio sugli aspetti elencati? (Utilizzare una scala di punteggi da 1 a 10, laddove 1 esprime il livello più basso di qualità e 10 quello massimo)

	Giudizio
Quota delle risorse economiche stanziata rispetto alle esigenze della Regione	
Chiarezza delle indicazioni attuative emanate dal Ministero rispetto agli adempimenti previsti per la Regione	
Capacità organizzativa della Regione nello svolgimento degli adempimenti previsti	
Ruolo di coordinamento svolto dal MLPS	
Ruolo dell'INPS (sede centrale)	
Ruolo dell'INPS (sedi locali)	
Ruolo di Poste Italiane	
Ruolo della Task Force regionale	
Ruolo di Banca Mondiale (assistenza, supporto, consulenza)	
Coordinamento con gli Ambiti Territoriali	
Coordinamento con i Comuni	

13. Può indicare il suo grado di accordo con le seguenti affermazioni? (Esprimere il proprio grado di accordo utilizzando i seguenti punteggi:
1 - Completamente in disaccordo
2 - Prevalentemente in disaccordo
3 - Prevalentemente d'accordo
4 - completamente d'accordo)

	Grado di accordo
1. Il REI è una misura adeguata a contrastare la povertà perché migliora la qualità della vita delle famiglie in condizioni di povertà	
2. Il REI è una misura adeguata perché stimola le persone, a rischio di emarginazione sociale, ad attivarsi in un processo di inclusione	
3. Il REI dovrebbe coprire il numero totale delle persone in condizioni di povertà assoluta	
4. Il contributo economico previsto dal REI erogato ai destinatari finali dovrebbe essere incrementato	

14. Quali potrebbero essere in futuro, a suo avviso, i possibili effetti positivi conseguenti al REI? (Sono possibili più risposte)

1. Nessuno
2. Riduzione della popolazione in stato di povertà assoluta
3. Riduzione del rischio di esclusione sociale
4. Riduzione della disoccupazione
5. Miglioramento delle attività dei servizi sociali sul territorio
6. Creazione di servizi sociali *ad hoc* per il sostegno all'inclusione sociale
7. Potenziamento del ruolo dei centri per l'impiego
8. Altro (Specificare _____)

15. Quale, tra le affermazioni seguenti, è quella più vicina alla sua opinione? (Una sola risposta)

1. Ritengo che il REI sia una misura efficace per fronteggiare il problema della povertà
2. Ritengo che il REI, per come è stato progettato, abbia creato più problemi che vantaggi
3. Ritengo che una misura di contrasto alla povertà debba essere introdotta con la garanzia di raggiungere tutte le persone in possesso dei requisiti per accedervi
4. Ritengo che il REI favorisca forme di assistenzialismo sociale e porti le persone ad adattarsi piuttosto che a reagire attivamente per uscire dalla condizione di povertà
5. Il REI è una misura giusta perché fondata su un principio di redistribuzione della ricchezza e di giustizia sociale

16. Che cosa, a suo avviso, poteva essere fatto per rendere più efficiente il processo da un punto di vista organizzativo?

17. Che cosa, a suo avviso, poteva essere fatto per rendere più efficace il processo da un punto di vista del raggiungimento degli obiettivi?

18. Con riferimento al REI, la Regione ha previsto attività di monitoraggio del processo di attuazione? E su ciò che accade a livello degli Ambiti Territoriali? Ci sono dati disponibili? (Inviare, se disponibile, documentazione sulle attività realizzate)

1. Non è stata realizzata alcuna attività di monitoraggio e/o valutazione
2. Sì, la Regione ha realizzato le seguenti attività

19. Note aggiuntive a cura dell'intervistato