

Dal SIA al REI: i principali risultati della valutazione dell'Alleanza

Liliana Leone, | 09 novembre 2017

L'Alleanza contro la povertà, ha presentato ieri, mercoledì 8 novembre, i risultati del [Rapporto di Valutazione: dal SIA al REI](#). Lo studio mira a sostenere un dibattito informato sulle politiche di contrasto della povertà e a fornire indicazioni utili all'attuazione del ReI. Lo scopo è stato quello di valutare i processi di implementazione del SIA: l'adeguatezza dei processi di rafforzamento amministrativo e di infrastrutturazione dei servizi sociali dagli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), quali prerequisiti essenziali per una efficace azione della misura e per l'uscita da condizione di povertà estrema dei percettori della misura. Il lavoro, da me coordinato in qualità di responsabile scientifico per l'Alleanza, è stato auto-commissionato da una ampia rete della società civile senza alcun finanziamento pubblico ed è stato realizzato grazie all'impegno di un [team di ricercatori](#) con diverse appartenenze organizzative, oltre che da una rete di [referenti territoriali](#) dell'Alleanza. Per indagare i meccanismi di implementazione del programma sono stati utilizzati due principali metodi:

- **una indagine tramite questionario rivolta a tutti gli Ambiti territoriali sociali (ATS)** che ha interessato 17 regioni e 332 Ambiti, pari al 56% degli ATS del Paese;
- **otto studi di caso realizzati in altrettante regioni** (Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Lazio, Emilia Romagna, Lombardia, Friuli Venezia Giulia). I casi/ATS sono stati individuati secondo l'approccio del caso multiplo e i ricercatori hanno realizzato interviste e *focus group* in loco coinvolgendo circa 90

È stato inoltre sviluppato un [database aggiornato sugli ATS](#) presenti in Italia al 1° gennaio 2017 con indicatori demografici e socioeconomici oltre che un indicatore sulla platea dei beneficiari potenziali (fase SIA 45 punti). Tale database è stato messo a disposizione delle amministrazioni e dei ricercatori in formato open data.

Di seguito riporto **alcuni risultati** che sono sintetizzati e discussi nel dodicesimo capitolo del rapporto.

1) Il tema della crescita delle capacità amministrative (programmazione, esternalizzazione dei servizi, rendicontazione, monitoraggio) è **assolutamente centrale se si intende assicurare la qualità della spesa e l'esigibilità effettiva dei diritti dei cittadini**. Nelle cinque regioni in via di sviluppo (Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata e Campania) si segnalano le principali barriere all'implementazione del SIA e del REI dovute a squilibri strutturali e al sovraccarico amministrativo. Tali regioni **con meno di un terzo della popolazione italiana (29%), ricevono il 71% dei fondi destinati al rafforzamento dei servizi (PON Inclusione) per la presa in carico della metà della platea dei beneficiari previsti dal SIA**. Le amministrazioni regionali e gli Ambiti territoriali sociali (ATS) dovranno gestire opportunità e rischi connessi alle risorse dei fondi strutturali che prevedono vincoli stringenti per la programmazione e la rendicontazione.

2) Processi di governance. Le regioni svolgono un ruolo fondamentale per garantire la governance a livello di sistema e quindi l'integrazione delle politiche di contrasto della povertà e delle politiche attive del lavoro nel contesto di un quadro programmatico più ampio.

Il raccordo tra interventi sociali e servizi per l'impiego è fondamentale e tuttavia pratiche di integrazione tra questi servizi erano presenti, in fase di avvio del SIA, solo nel 53% dei casi (67% del Centro/Nord e 33% del Sud). Lo studio ha analizzato alcune specifiche difficoltà. **Le equipe multidisciplinari sono state costituite, con o senza atto formale, nel 58% degli Ambiti** (67% al Centro-Nord e 46% al Sud), tuttavia, il ruolo del CPI previsto in tali equipe ha spesso riguardato solo funzioni di 'profilazione' dell'utenza. In quattro ATS su dieci, al momento della rilevazione (Aprile-Maggio), non erano stati ancora sottoscritti e attivati dei protocolli di intesa con attori rilevanti della rete territoriale.

3) L'accesso alla misura da parte della platea di beneficiari potenziali. Il tasso di take-up, inteso come percentuale dei percettori della misura rispetto alla platea dei beneficiari eleggibili per il benefit (che cioè risponde ai criteri determinati dal programma), rappresenta un indicatore molto importante; benché non sia direttamente associato all'efficacia permette di capire se la misura sta raggiungendo i potenziali beneficiari. **A fine gennaio 2017, quindi a cinque mesi dall'avvio, il SIA**

aveva raggiunto poco meno di un nucleo su tre dei potenziali beneficiari con un tasso di take-up del 28,6%: il livello di take-up medio è più che doppio nelle regioni con tassi di povertà maggiori (37% al Sud contro 15% al Nord). Dai risultati degli studi di caso si rileva un aumento significativo del take-up tra febbraio e maggio 2017. Sebbene dai risultati degli studi di caso si evidenzia che tra febbraio e maggio vi sia stato un aumento significativo del numero di domande accettate, si tratta di una soglia di take-up ancora modesta ma in linea con quella di altre misure di [trasferimento monetario con condizionalità](#) (Leone L, 2015) realizzate nei Paesi OCSE che a regime (cioè dopo 2-3 anni) variano dal 40% all'80%. Una caratteristica tipica del contesto italiano è l'elevato take-up delle regioni del Sud rispetto al Nord. E' stato chiesto quindi agli Ambiti di indicare in che misura a seguito dell'introduzione del SIA sono arrivati ai servizi nuclei in condizioni di povertà non noti al servizio sociale. **Il SIA ha intercettato nuclei beneficiari in condizioni di povertà non in carico ai servizi: il 45% degli ATS delle regioni del Sud (molti in Campania e Sicilia) afferma che 'nessuna o poche' delle domande di SIA riguardano nuclei già conosciuti, mentre tale percentuale scende al 25% nel caso degli ATS del Centro-Nord.**

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

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

Si stanno sperimentando **approcci innovativi che mirano ad offrire reali opportunità mobilitando le risorse della comunità** (es: nuove forme di tirocinio formativo e di coinvolgimento delle risorse territoriali anche con 'lavori di utilità sociale'). Si stanno utilizzando strategie di progettazione e acquisto-finanziamento dei servizi sociali basati sull'utilizzo di budget (uno stock di risorse) associati alla persona/nuclei piuttosto che all'erogazione di 'flussi' di prestazioni svincolate dal punto di vista economico dal soggetto. Tali strumenti sono stati denominati budget di cura, *budget* di capacitazione o 'doti' e implicano una vera rivoluzione nel rapporto tra ente locale e attori dell'economia sociale.

Dalla valutazione sono state tratte alcune raccomandazioni (Capitolo 14) che interpellano diversi attori e livelli di governo (nazionale, regionale e locale). Di seguito ne menziono alcune:

1. **Rafforzare meccanismi di governance del REI.** Il ruolo di programmazione delle regioni è stato indispensabile per garantire la costruzione di strategie ad hoc di integrazioni possibili tra politiche attive del lavoro, istruzione, formazione professionale, salute e politiche sociali e per sostenere gli ATS a cui è affidata la gestione della misura. Occorre mobilitare competenze e sviluppare la capacità programmatica dal basso, rafforzando processi effettivi di coprogettazione con attori del terzo settore.
2. **Migliorare l'accountability e la trasparenza:** occorre migliorare il rilascio periodico da parte di Inps e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di dati utilizzabili da amministrazioni pubbliche, attori del Terzo Settore, comunità dei ricercatori e media per alimentare un dibattito pubblico informato.
3. **Modificare alcune indicazioni operative presenti nelle Linee guida sul SIA:** è necessario integrare il focus del servizio sociale da intervento sulla singola presa in carico a promozione di opportunità a livello di comunità, concentrando le risorse professionali sui casi più fragili che maggiormente possono beneficiare di una presa in carico intensiva.
4. **Riporre al centro la povertà minorile e giovanile,** in particolare in alcuni contesti, e le strategie di rottura della trappola della povertà.

In conclusione lo studio dimostra che una misura complessa come il SIA-REI incontra nel corso dell'implementazione molte difficoltà attuative non sempre prevedibili e che è necessario uno sforzo conoscitivo attento e costante per sostenere una politica di contrasto della povertà di cui abbiamo urgente necessità.