

Welfare

gennaio | febbraio
2018
NUMERO 1

LOGGI

Rivista bimestrale - Anno XXIII - sped. in a.p. - 45%, art. 2, comma 20/b, legge 662/96 - DCI Umbria ISSN 1825-1633

FOCUS POVERTÀ

► UN LUNGO CAMMINO PER UNA GRANDE RIFORMA

POLITICHE

Il secondo Welfare

ESPERIENZE

Lazio: dove vanno i servizi per la salute mentale?

Brescia: la valutazione di impatto su un intervento di recovery

Malattie rare: integrare cure mediche e intervento sociale

STRUMENTI

Nuovo codice degli appalti e inserimento lavorativo

Appalti dei servizi sociali: come attribuire i punteggi

Comunicare il sociale per contrastare il rancore e costruire coesione

VOCI DEL SOCIALE

Ricordare per agire: la lezione dei grandi maestri dell'azione di comunità

CONTESTI TERRITORIALI, BISOGNI E SISTEMA DEI SERVIZI

Valutazione del SIA e prospettive per il Reddito di inclusione

Liliana Leone [*]

PREMESSA

Il focus del presente contributo riguarda i processi di rafforzamento amministrativo e i bisogni di adeguamento della rete dei servizi indispensabili per sviluppare, nei diversi contesti regionali, efficaci politiche di contrasto della povertà.

La riflessione si basa su evidenze offerte dalla valutazione del SIA realizzata nel corso del 2017 dall'Alleanza contro la povertà (Leone L. [a cura di], 2017) [1] e riguardante il 56% degli Ambiti sociali territoriali (ATS) e degli studi di caso in 8 regioni.

Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) ha rappresentato la misura "ponte" del successivo Reddito di Inclusione (ReI). Entrambe le misure sono basate sulla prova dei mezzi e sono soggette a condizionalità comportamentali, destinate a contrastare la povertà e promuovere l'inclusione sociale e lavorativa attraverso due componenti sinergiche: un trasferimento economico ai nuclei familiari e l'attivazione di una serie di servizi connessi alla realizzazione di un progetto personalizzato. Tra i servizi sono inclusi non solo il rafforzamento del servizio sociale professionale che gestisce la fase di accesso e assessment, ma anche i tirocini, progetti di attivazione dei soggetti e del territorio, servizi educativi e sostegno alla genitorialità, ecc. Ricordiamo che le risorse messe a disposizione dal Fondo Nazionale per la povertà e destinate al rafforzamento dei servizi sono rilevanti e pari al 20% delle risorse (d.lgs. 147/2017, art. 8).

LEZIONI TRATTE DALL'ESPERIENZA INTERNAZIONALE

Numerosi studi valutativi sulle misure di reddito minimo e i trasferimenti monetari condizionali realizzati nei

Paesi OCSE (Leone, 2017) dimostrano come in tutte le realtà con sistemi di welfare più avanzati si sia verificato un crescente coordinamento tra assistenza economica, servizi sociali e sanitari e servizi per l'impiego e che l'efficacia delle misure è connessa alla sfida dell'integrazione, istituzionale e/o funzionale, tra settori di policy. Gli approcci di presa in carico integrata (mantenimento del reddito, unito a servizi ad es. nell'ambito dell'occupazione e della formazione) sono risultati più efficaci

IL RAPPORTO DI VALUTAZIONE DEL SIA DELL'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ



Nel dicembre 2017 L'Alleanza contro la povertà ha presentato il "Rapporto di valutazione dal SIA al REI", una ricerca valutativa coordinata da Liliana Leone che traccia un bilancio dell'attuazione del SIA al fine di trarre indicazioni utili all'implementazione del Reddito di Inclusione. La ricerca si basa su più strumenti:

- 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) e che hanno comportato il contatto con 90 stakeholder.

È stato inoltre sviluppato con un paziente lavoro di ricostruzione un database ora liberamente utilizzabile che offre numerosi indicatori demografici e socio-economici suddivisi per Ambito. <http://www.redditoinclusione.it/rapporto-di-valutazione/>

[*] Direttore CEVAS Consulenza e valutazione nel sociale (Roma). Ha coordinato il Rapporto di valutazione dal SIA al ReI dell'Alleanza contro la povertà – leone@cevas.it.

[1] Il disegno di valutazione e la composizione del gruppo di ricerca e del team dei referenti territoriali dell'Alleanza sono disponibili su: <http://www.redditoinclusione.it/monitoraggio/>.

nel medio e lungo termine di quelli tradizionali (anche considerando gli outcome riguardanti il benessere dei minori), in particolare per i target con livelli di istruzione inferiori e più svantaggiati. Tali approcci tendono a modificare il modello culturale alla base delle politiche di welfare, fornendo particolare rilevanza all'occupazione e alla preparazione al lavoro, e aiutano in genere i beneficiari ad affrontare più velocemente i nuovi impegni riducendo i tempi per la risoluzione dei casi. Tuttavia richiedono costi amministrativi elevati, forti capacità di monitoraggio, adeguatezza dei sistemi informativi e coordinamento orizzontale e verticale.

Per tale ragione la valutazione che ho coordinato per l'Alleanza contro la povertà, ha messo al centro dell'analisi proprio i processi di implementazione e in particolare le modalità di attivazione della rete dei servizi sociali e per l'impiego. La valutazione nasceva per aiutare a orientare alcuni contenuti dei decreti legislativi riguardanti il Rel. L'ipotesi di fondo era che i sistemi di welfare territoriale, storicamente "a macchia di leopardo", rappresentassero condizioni imprescindibili per il successo della misura e che occorresse identificare e comprendere i nessi tra contesti, meccanismi di implementazione ed effetti della misura.

RISULTATI

Sistemi di welfare regionali: bisogni e squilibri territoriali

In Italia esiste un sistema di welfare frammentato caratterizzato da un gap tra regioni del Nord e del Sud, oltre che da sistemi di offerta molto differenziati all'interno delle stesse regioni. Osserviamo alcuni dati sulle condizioni di povertà della popolazione, i tassi di occupazione e le capacità di offerta del sistema dei servizi sociali. Nell'Unione europea (28 Stati) esistono 270 territori classificati come NUTS2 (tra 8.000.000 e 3.000.000 abitanti) tra cui le regioni italiane; nel 2016 la Regione Sicilia è quella in cui in assoluto (Dati Eurostat) si registra il tasso più elevato di persone a rischio di povertà (41,8%) [2], segue la Campania (36,9%) e, con circa sette punti percentuali di differenza, la regione nord-est della Romania (36,1%), la Spagna con la Ciudad Autónoma de Ceuta (36%) e a distanza le Canarie e la Severozapaden in Bulgaria. Per avere un termine di confronto si consideri che in Italia nelle regioni del Nord-Est nel 2016 si registra un tasso del 10,5% e nel Centro del

16,8%. L'incidenza di povertà relativa familiare varia in modo estremo tra regioni diverse: dal 34,9% in Sicilia al 3,6% in Toscana (Istat 2016).

Tra tutti i 25 Stati UE il nostro Paese è quello in cui nel 2016 l'Eurostat registra la maggiore variabilità nei tassi di occupazione [3] presenti a livello regionale. In Italia è pari a 18,8 contro una media UE di 12,8. Anche l'indice di Gini nel 2016 è elevato (33,1), anche se meno di quello della Bulgaria, Romania, Portogallo, Spagna e Grecia. In genere sui temi della povertà a livello UE si confrontano solo le statistiche a livello nazionale comparando i valori medi (il pollo di Trilussa) e per tale motivo questi squilibri non emergono.

Gli squilibri territoriali italiani non riguardano solo le condizioni sociali della popolazione, ma anche il sistema dei servizi. Un indicatore rilevante del profondo divario interregionale è dato dal valore della spesa pro capite destinata al sociale in ciascun Comune, che può raggiungere nei due estremi il valore minimo di 25 euro pro capite (Regione Calabria) contro i 277 euro della Valle d'Aosta (Istat 2012). Analizzando i dati messi a disposizione dal Database dell'Alleanza sugli ATS (il primo database sugli ATS con download gratuito) osserviamo, a titolo esemplificativo, che la spesa sociale pro capite (Fonte Bilanci consuntivi 2014, Min Interno) degli Ambiti all'interno della Regione Campania varia da € 35,5 pro capite nel N24, Comune capofila Volla, a € 89,6 C03 Teano, quella della Lombardia varia da € 41 nell'ATS con Comune capofila Casteggio (Pavia) a € 527 dell'ATS Campione d'Italia, mentre in Emilia-Romagna troviamo agli estremi il Distretto di Parma con una spesa di circa due volte e mezzo superiore a quella del Distretto area di Rimini (€ 304 vs. € 127,8).

Complessivamente la spesa sociale nel Sud è mediamente pari a un terzo di quella delle regioni del Nord. Dunque, paradossalmente, nei contesti locali dove la povertà è più diffusa i servizi sociali sono più deboli.

La predisposizione dei progetti personalizzati

Agli ATS si era chiesto di esprimere un giudizio circa la frequenza con cui i servizi sociali riuscivano a predisporre progetti personalizzati. Ricordiamo che la rilevazione si è svolta nella primavera 2017, quando nessun ambito aveva ricevuto né le risorse del PON, né risorse del Fondo contro la povertà e in assenza del previsto raf-

[2] La soglia di rischio di povertà è pari al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale.

[3] Si tratta del coefficiente di variazione dei tassi di occupazione della popolazione di 15-64 anni che è pari a 0 quando i tassi di occupazione in tutte le regioni sono identici, altrimenti sale.

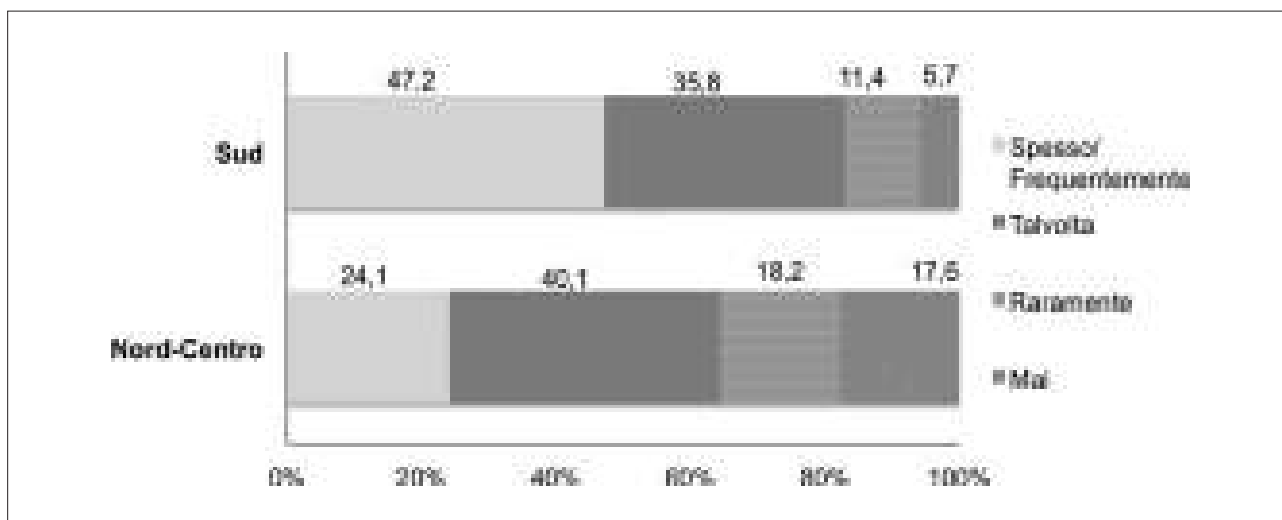


Grafico 1 – Casi in cui i nuclei avrebbero bisogno di un progetto personalizzato e in cui invece i servizi non riescono a soddisfare (spesso / frequentemente – talvolta – raramente – mai) questa esigenza per carenza di risorse

forzamento dei Centri per l'Impiego. Complessivamente in tutto il Paese, in un Ambito su tre (103 su 309 ATS campionati), i servizi sociali "spesso o frequentemente" non riescono a soddisfare l'indicazione posta nelle Linee guida del SIA di predisporre progetti personalizzati a causa della scarsità di risorse di cui dispongono. Nel Centro-Nord il 24% degli Ambiti (grafico 1) dichiara che "spesso o frequentemente" non sono stati in grado di soddisfare le esigenze dei nuclei beneficiari del SIA a causa della carenza di risorse. Nel Sud tale percentuale raddoppia e riguarda il 47% degli Ambiti, mentre solo una minima parte degli ATS meridionali, il 5,7%, dichiara di non avere problemi (circa il triplo al Nord). La differenza tra macroaree regionali è statisticamente significativa.

INTEGRAZIONE TRA SERVIZIO SOCIALE E SERVIZI PER L'IMPIEGO

Dai dati dell'indagine si evince che solo nella metà degli Ambiti (53%) esistevano prima dell'attivazione del SIA forme di gestione integrata dei servizi sociali con i servizi per l'impiego in tutto l'ATS, mentre in quattro casi su dieci non esistevano esperienze del genere neanche a livello di singolo comune. Le regioni dove tali pratiche di integrazione sono più frequenti sono in ordine la Puglia (86%) e la Lombardia (78%). Le équipe multidisciplinari sono state costituite, con o senza atto formale, nel 58% degli Ambiti (67% al Centro-Nord e 46% al Sud), ma secondo il parere degli operatori dei comuni e dei Centri per l'Impiego (CPI) spesso il ruolo del CPI, indicato nel 93% dei protocolli di intesa, è piuttosto for-

male. In quattro ATS su dieci, al momento della rilevazione, non erano stati ancora sottoscritti e attivati accordi formalizzati con attori rilevanti della rete territoriale mirati a gestire la parte attiva del SIA. In sintesi il ruolo debole o molto limitato dei CPI da Nord a Sud emerge come costante, come pure la debolezza degli interventi destinati all'inserimento lavorativo e alla formazione professionale (FP).

CAPACITÀ DI SPESA E PREVISIONI

La previsione di una ridotta capacità di spesa delle risorse messe a disposizione dal PON Inclusion e dal Fondo povertà degli ATS del Sud dipende, oltre che da lezioni che derivano da una storia decennale di gestione di programmi comunitari, da alcune considerazioni di seguito sviluppate. Gli ATS delle regioni in via di sviluppo (Sicilia, Calabria, Campania, Puglia e Basilicata) avranno a disposizione maggiori risorse da gestire, e tuttavia:

- hanno mediamente dimensioni più ridotte (circa 80 mila abitanti al Sud contro 120.000 abitanti al Centro-Nord), e ciò ostacola le economie di scala nello sviluppo di funzioni programmatiche e nell'organizzazione dei servizi;
- devono più frequentemente gestire bandi sopra-soglia, e, a causa anche di una debolezza delle competenze amministrative possono incorrere in difficoltà interpretative delle recenti norme del Codice degli appalti, con il rischio che le procedure di spesa siano soggette a blocchi da parte dei tribunali amministrativi;

- c) hanno carenze di personale nel settore delle politiche sociali. In Calabria, Abruzzo e Campania negli enti locali esiste un assistente sociale ogni 8.500-9.500 abitanti, in Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Liguria 1 ogni 2.500-3.600 abitanti (Fonte: database CROAS 2017);
- d) hanno maggiori difficoltà finanziarie e solo una minoranza di ATS, il 9% contro il 29% delle regioni più sviluppate, nella prima fase di implementazione del SIA, anticipando le risorse economiche attese dal PON Inclusion, si era organizzata rafforzando le risorse umane impegnate nella gestione della misura. Esiste in sintesi un effetto imbuto per cui a condizioni maggiori di bisogno corrispondono non solo più risorse, ma anche maggiori fragilità della PA e parallelamente carichi amministrativi decisamente più elevati. Le 5 regioni in ritardo di sviluppo, a cui corrispondono il 29% della popolazione italiana e il 47% dei beneficiari previsti dal SIA (1ª fase), hanno avuto nel primo semestre un tasso di take-up (cioè di accesso alla misura rispetto a quanto previsto dal MLPS) pari al doppio di quello delle regioni più sviluppate. Le regioni in via di sviluppo devono gestire il 71% delle risorse destinate al rafforzamento dei servizi pur disponendo di risorse professionali (assistenti sociali professionali) ridotte e pari a meno di un terzo di quelle delle regioni più sviluppate.

CONCLUSIONI

Quanto rilevato nel corso del 2017 nel primo anno di attuazione del SIA continuerà ad essere attuale per il Rel perché ovviamente l'infrastrutturazione dei servizi e i cambiamenti organizzativi previsti dalle due misure richiedono tempi lunghi. Si assisterà ad un progressivo aumento delle risorse a disposizione, a partire dalle convenzioni per i fondi PON Inclusion, firmate in questi ultimi mesi, e alla quota del Fondo povertà vincolata al rafforzamento dei servizi (a 262 milioni di euro nel 2018), che si accompagnerà però nel prossimo semestre ad un raddoppio dei destinatari rispetto a quelli della prima fase del SIA. I temi della capacità amministrativa e della capacità di spesa diventano assolutamente centrali se si intende assicurare un livello essenziale e così garantire l'esigibilità effettiva dei diritti dei cittadini e l'accesso a una rete di servizi. Per rafforzare l'integrazione dei servizi (formazione, lavoro, sociali, educativi, supporto all'abitare...) e la messa in rete delle risorse ordinarie e non (vedi Fondi strutturali 2014-2020), occorrerà muoversi verso una scala territoriale superiore rispetto a quella locale e per tale ragione il ruolo di

regia delle regioni, e dei futuri Piani regionali di contrasto della povertà, diventerà fondamentale nel determinare il successo del Rel. Occorrerà inoltre che le regioni non sottovalutino i forti squilibri interni, come ad esempio quelli connessi alla disomogenea spesa destinata dai comuni degli ATS al sociale (Fonte Bilanci consuntivi 2014, Ministero dell'interno).

È auspicabile un programma di assistenza tecnica da parte del MLPS, attualmente coadiuvato dalla Banca Mondiale, che si differenzi nelle diverse aree territoriali in funzione degli squilibri precedentemente descritti in termini di fabbisogni e di caratteristiche del sistema di offerta, come anche delle risorse umane e organizzative (vedi il ruolo economia sociale) che possono essere mobilitate localmente.

Anche se in Italia non si sta adottando il modello denominato one-stop-shop tipico del Regno Unito, della Germania e dei Paesi scandinavi, l'invio del nucleo con problemi esclusivamente legati alla mancanza di occupazione direttamente ai Centri per l'impiego previsto dal Rel (d.lgs. 147/2017, art. 5, comma 5), quindi con un Patto di servizio e non il progetto personalizzato, sembra andare nella direzione di un ruolo più incisivo di questa seconda componente lavoristica. Il Rel non prevede, infatti, soluzioni istituzionali forti per l'integrazione delle politiche attive e piuttosto separa i processi in funzione degli esiti dell'assessment distinguendo i nuclei beneficiari sulla base della presenza di bisogni complessi o piuttosto la sola mancanza di occupazione. Occorre valutare come ciò si realizza e capire se i nuclei beneficiari del Rel, con e senza presa in carico da parte del servizio sociale dei comuni, riusciranno ad accedere alla rete dei servizi a cui avrebbero diritto (es. servizi di cura per la prima infanzia, eventuali riduzioni nella compartecipazione al costo dei servizi o agevolazioni per il pagamento di tributi).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- L. L. (a cura di), Rapporto di valutazione: dal SIA al Rel. Alleanza contro la povertà, Roma, 8 nov 2017. <http://www.redditoinclusione.it/rapporto-di-valutazione/>.
- Banca dati degli Ambiti territoriali sociali. 2017 <http://www.redditoinclusione.it/database-ambiti/>.
- L. L., M. R. F., T. G. (2017), Misure di contrasto della povertà. Una sintesi realista delle evidenze, Franco Angeli (versione precedente 2015. Download free http://valutazioneinvestimenti.foromez.it/sites/all/files/review_tmc.pdf).