



# UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE

FACOLTÀ DI ECONOMIA "GIORGIO FUÀ"

---

*Corso di Laurea Magistrale in Management Pubblico e dei sistemi socio sanitari*

La valutazione delle misure di contrasto alla povertà e all'esclusione  
sociale in Italia: Reddito di Inclusione e Reddito di Cittadinanza

---

Evaluation of measures to tackle poverty and social exclusion in Italy:  
Reddito di Inclusione and Reddito di Cittadinanza

Relatore:

Chiar.ma Prof.ssa Carla Moretti

Correlatore:

Chiar.mo Prof. Fabio Fiorillo

Tesi di Laurea di:

Cristina Buondi

Anno Accademico 2020 – 2021

A Manjola ed Asia

## INDICE

<b>Introduzione.....</b>	<b>4</b>
<b>1. La valutazione.....</b>	<b>7</b>
1.1 Gli oggetti, i soggetti e i tempi della valutazione.....	8
1.2 I tre principali approcci alla valutazione.....	11
1.2.1 Approccio positivista sperimentale.....	11
1.2.2 Approccio “pragmatista- della qualità”.....	13
1.2.3 Approccio costruttivista- del processo sociale.....	14
1.3 Il disegno della ricerca valutativa.....	18
<b>2. Misure di contrasto alla povertà e alla condizionalità.....</b>	<b>22</b>
2.1 Le caratteristiche del Reddito minimo e del Reddito di cittadinanza.....	24
2.2 La condizionalità nelle misure di contrasto alla povertà.....	27
2.2.1 Alcuni aspetti della condizionalità sull’occupazione.....	35
2.3 Le misure di contrasto alla povertà in Italia.....	37
2.3.1 Dalla legge Crispi al Reddito di Cittadinanza.....	48
2.3.2 Reddito di Inclusione.....	43
2.3.3 Reddito di Cittadinanza (RdC).....	46

<b>3. La ricerca valutativa: analisi delle misure di contrasto alla povertà in due Ambiti Territoriali Sociali della provincia di Ascoli Piceno</b>	<b>56</b>
3.1 L'Approccio Theory Based Evaluation.....	58
3.2 Il disegno valutativo della ricerca.....	63
3.3 Le caratteristiche dissimili nell'implementazione del Reddito di Inclusione e il Reddito di Cittadinanza.....	65
3.3.1 Differenziazione rispetto ai finanziamenti del ReI e RdC.....	73
3.4 Ambito Territoriale Sociale 21 e Ambito Sociale Territoriale 22: caratteristiche.....	75
3.5 Dati del Reddito di Inclusione e del Reddito di Cittadinanza nell'ATS 21 e nell'ATS 22.....	80
3.5.1 Dati del Reddito di Inclusione nell'Ambito Territoriale Sociale 21.....	80
3.5.2 Dati del Reddito di Cittadinanza nell'Ambito Territoriale Sociale 21.....	88
3.5.3 Dati del Reddito di Inclusione nell'Ambito Territoriale Sociale 22.....	91
3.5.4 Dati del Reddito di Cittadinanza nell'Ambito Territoriale Sociale 22.....	94
3.5.5 Osservazioni.....	99
3.6 Dalla domanda valutativa a nuove considerazioni .....	100
<b>Conclusioni.....</b>	<b>106</b>

<b>Bibliografia.....</b>	<b>109</b>
<b>Sitografia.....</b>	<b>110</b>

## **INTRODUZIONE**

Questo elaborato ha lo scopo di valutare le misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale che hanno preso parte nel nostro Paese in questi ultimi anni, ovvero il Reddito di Inclusione (ReI) e il Reddito di Cittadinanza (RdC), in particolare soffermando l'analisi nei meccanismi di supporto al beneficiario.

Nel primo capitolo si definisce e si analizza quello che è la valutazione, quali sono i soggetti, gli oggetti e tempi. Si descrivono i tre approcci principali: positivista sperimentale, pragmatista- della qualità e costruttivista- del processo sociale. Fino ad arrivare a ripercorrere e analizzare le nove tappe del disegno valutativo.

Nel secondo capitolo si indirizza l'attenzione sulle differenze che caratterizzano il Reddito Minimo e il Reddito di Cittadinanza nella concezione teorica. È bene sottolineare che l'accezione di Reddito di Cittadinanza attuata in Italia e qui valutata, non rientra nell'accezione teorica in cui non è prevista la condizionalità. Quest'ultima viene descritta e analizzata successivamente e in particolar modo vengono riportati i nove meccanismi che orientano i programmatori nel disegno di schemi di trasferimento monetario condizionale, uno di questi verrà preso in analisi per svolgere la ricerca valutativa. In fine, in questo capitolo, partendo da un breve excursus storico si arrivano a presentare le misure di contrasto alla povertà attuate in Italia: il Reddito di Inclusione e il Reddito di Cittadinanza.

Nel terzo capitolo si entra nel pieno della valutazione. Vengono presentati il disegno valutativo, le domande valutative e l'approccio della Theory Based Evaluation

(TBE), nel quale si affermano due tipi di teorie: teoria dell'implementazione e teoria del programma. Sulla base di queste teorie si fa riferimento al contributo di Liliana Leone la quale prende in analisi le Misure di Trasferimento Monetario con condizionalità.

In seguito, viene descritto il disegno valutativo specifico del lavoro svolto, descrivendo le scelte dei metodi e i limiti riscontrati.

Successivamente, viene riprodotta la teoria dell'implementazione per analizzare nelle diverse fasi e evidenziare le differenze tra il Reddito di Inclusione e il Reddito di Cittadinanza.

Nello stesso capitolo, vengono evidenziate le caratteristiche demografiche degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) della provincia di Ascoli Piceno presi in analisi: ATS 21 e ATS 22. Inoltre vengono riportati i dati rilevati nei due ATS in merito alle due Misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

Infine si espongono le considerazioni a seguito dell'analisi dei dati quantitativi e qualitativi degli ATS 21 e ATS 22 in merito al meccanismo di supporto al beneficiario, mettendo a confronto le due misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.





## 1. LA VALUTAZIONE

Che cos'è la *valutazione*?

Al concetto di valutazione può essere attribuito un significato diverso a seconda delle esperienze dei differenti soggetti. I molteplici termini utilizzati per definire questo concetto sono: verifica, controllo, monitoraggio, rendicontazione.

Per avere una chiaro ed esaustivo significato di questo concetto si prende in considerazione la definizione del metodologo e valutatore Claudio Bezzi il quale spiega che «la valutazione è un insieme delle attività collegate utili per esprimere un giudizio argomentato per un fine pubblico; giudizio argomentato tramite processi di ricerca che ne costituisce l'elemento essenziale ed imprescindibile di affidabilità delle procedure e fedeltà delle informazioni utilizzate per esprimere quel giudizio» (Bezzi, 2010, p. 25).

Il *giudizio argomentato per un fine*, non è un parere estemporaneo opinabile ma è finalizzato e ha sviluppi pratici; il *fine* è pubblico, poiché prevede giudizi necessari per risolvere questioni politiche, programmatiche, progettuali, organizzative e gestionali che coinvolgono gruppi e/o tutta la collettività; *il giudizio deve essere argomentato*, ossia si esplicitano gli elementi, gli strumenti e i percorsi che sono stati analizzati, utilizzati e comparati; la *ricerca* è l'elemento essenziale e imprescindibile per rendere il giudizio argomentato evidente, replicabile, verificabile e riconosciuto, infatti la valutazione si fonda sulla ricerca valutativa, che ne dà il senso scientifico e professionale.

Le principali *funzioni* che si riconoscono alla valutazione nell'ambito degli interventi e delle politiche sociali sono: l'*accountability* e *learning*.

Per accountability si intende la valutazione come strumento per rendere conto, sia ai cittadini sia ai vari stakeholder, dello stato di attuazione degli interventi finanziati, mentre learning indica la valutazione finalizzata alla realizzazione di nuovi significati attorno alle proprie esperienze, al fine di individuare opportune strategie di miglioramento (De Ambrogio et al., 2013).

### **1.1 GLI OGGETTI, I SOGGETTI E I TEMPI DELLA VALUTAZIONE**

Per comprendere meglio questo concetto si analizzano gli oggetti, i soggetti e i tempi della valutazione.

Gli *oggetti* possono essere le politiche, con la finalità di conoscere le risposte fornite alle domande e ai bisogni emergenti, valorizzandole o riorientandole per proporre offerte sempre più consone all'evolversi dei bisogni sociali (ad esempio la valutazione delle politiche per la non autosufficienza).

«Con il termine «politica», senza ulteriori aggettivi, viene fatto generalmente riferimento al sistema di relazioni competitive che si instaurano tra soggetti (gruppi o individui), che ambiscono a conquistare il potere di assumere delle decisioni in nome e per conto di una certa comunità. Questo concetto è sintetizzato in inglese con il termine *politics* [...] con l'espressione «politica pubblica» si indica un insieme di azioni decise da un attore, o da un gruppo di attori, al fine di affrontare un

problema collettivo. Questo viene indentificato con il termine inglese *policy*» (Martini e Sisti, 2009, p.22)

Gli ulteriori oggetti della valutazione sono i servizi, con la finalità di analizzare la risposta offerta a una determinato gruppo di destinatari (ad esempio la valutazione del servizio di segretariato sociale); i programmi/interventi, con lo scopo di incrementare la conoscenza rispetto alle potenzialità di un'esperienza progettuale implementata in un arco temporale specifico (ad esempio la valutazione delle progettualità finanziarie della legge 28 agosto 1997, n. 285); in ultimo i singoli casi, con la finalità di raccogliere elementi informativi utili a fornire le migliori risposte possibili alle esigenze individuali (De Ambrogio et al, 2013)

I *soggetti* principali nella valutazione sono:

- I finanziatori della valutazione, possono essere pubblici o privati, che mettono a disposizione le risorse economiche necessarie per la realizzazione della valutazione;
- I committenti della valutazione, possono essere pubblici o privati, aventi il ruolo di promotori, affidando l'incarico al professionista o all'agenzia prescelta. I committenti a volte sono anche i finanziatori;
- I valutatori, ai quali viene affidato l'incarico di condurre la valutazione, dal disegno valutativo alla formulazione delle strategie di miglioramento;

- I destinatari della valutazione, ai quali viene indirizzata e restituita la valutazione; possono essere i progettisti ma anche i soggetti/la comunità locale su cui le strategie di miglioramento potranno avere dei benefici (De Ambrogio et al, 2013).

Infine, i *tempi* della valutazione.

«Si valuta in qualunque momento occorra decidere qualcosa in merito al programma o al servizio. In generale si individuano tre momenti canonici della valutazione: prima, di decidere definitivamente se avviare un nuovo programma o servizio, per stabilire se ne vale la pena (valutazione *ex-ante*); durante, il suo svolgimento, per correggere eventuali errori di percorso (valutazione *in itinere*); a conclusione, per imparare dall'esperienza fatta e per dare trasparenza a ciò che si è realizzato (valutazione *ex post*)» (Bezzi, 2003, p. 10).

La valutazione *ex ante* permette di conoscere in anticipo gli effetti della decisione che si intende prendere. Purtroppo in nessun caso è possibile determinare con certezza cosa accadrà in futuro ma è possibile fare delle ipotesi ragionevoli. Tale valutazione è ascrivibile a funzioni organizzative e programmatiche, piuttosto che a funzioni di controllo, decisione e apprendimento.

La valutazione *in itinere* serve per verificare se la situazione è cambiata e di conseguenza decidere se modificare o confermare le scelte operative iniziali. Spesso si confonde la valutazione in itinere con il monitoraggio, il quale è una

raccolta sistematica di dati che accompagna tutto un programma, o un servizio, che servirà poi alla valutazione. Il monitoraggio non implica quelle funzioni critiche di analisi, riflessione, interpretazione, che appartengono alla valutazione.

La valutazione *ex-post* permette di imparare da ciò che si è fatto e documentarlo per ragioni di democrazia e trasparenza (Bezzi, 2003).

## **1.2 I TRE PRINCIPALI APPROCCI DELLA VALUTAZIONE**

Nicoletta Stame individua tre approcci principali della valutazione (Stame, 2016):

1. positivista sperimentale
2. pragmatista- della qualità
3. costruttivista- del processo sociale

### 1.2.1. Approccio positivista sperimentale

L'approccio positivista sperimentale nasce negli USA. Nicoletta Stame chiama questo approccio *positivista- sperimentale* perché condivide i presupposti positivi dell'oggettività e della regolarità che vede incarnati nel metodo sperimentale. Questo approccio ha lo scopo di valutare i programmi implementati per problemi sociali gravi e ricorrenti. I programmi prevedono degli obiettivi da raggiungere, i mezzi attraverso cui farlo e i risultati, e si collocano in un ciclo politico che va da decisione, passando poi per implementazione, a valutazione, e infine a nuova decisione. La valutazione ha il compito di verificare se il programma ha generato il cambiamento e se questo è avvenuto grazie al programma stesso o ad una concausa;

dunque deve esplicitare la sua efficacia nel risolvere un determinato problema così da generalizzarlo in altre situazioni.

Le prime valutazioni venivano svolte utilizzando metodi tradizionali di sondaggi e interviste, successivamente il metodo che viene considerato più appropriato per la ricerca valutativa è quello dei disegni sperimentali e quasi sperimentali proposto da Campbell; il quale sviluppa una serie di disegni valutativi che mantengono la stessa logica controfattuale, senza implicare la presenza fisica del gruppo di controllo, inoltre presenta quattro esempi di disegni quasi-sperimentali: “un solo gruppo: pre-test/post-test”, “pre-test/post-test con un gruppo di controllo non equivalente”, “a serie temporale interrotta” e “a regression discontinuity”. Questo tipo di disegni possono incorrere a vari tipi di minacce che Campbell raggruppa in minacce alla validità interna e minacce alla validità esterna.

Le tecniche di ricerca utilizzate in questi disegni quasi-sperimentali sono tutte quelle quantitative. I valutatori sono esterni al programma, quindi obiettivi e non influenzanti. Inoltre non si indaga il processo di attuazione, ossia si guarda ai risultati del programma per poi decidere se essere proseguito o interrotto, non si guarda cosa sta o non sta funzionando nel mentre del programma per un eventuale modifica.

I limiti di questo approccio sono diversi:

a) il fatto che si possa dimostrare che qualcosa si è modificato dopo l'introduzione di un input o di una variabile, ma non si possa dimostrare il motivo del

cambiamento;

b) le variabili ipotizzate sono considerate dipendenti e indipendenti, dunque sono impermeabili alla scoperta e alla comprensione degli effetti inattesi.

c) I risultati possono essere appresi dopo la fine del programma, mentre i politici che sono legati alla riuscita del programma vorrebbero avere un riscontro nell'immediato.

### 1.2.2. Approccio "pragmatista- della qualità"

Questo approccio nasce in opposizione intellettuale all'approccio positivista. Riunisce due scuole che hanno in comune l'impostazione di giudicare un programma in base ad un'idea di valore, che può essere un concetto di merito detenuto da attori interni al programma e/o dai valutatori, o uno standard definito all'esterno del programma.

Scriven, fondatore dell'approccio, definisce la valutazione come "una ricerca sistematica sul merito intrinseco (merit), sul merito estrinseco (worth) e sull'importanza (significance) di un determinato oggetto". Secondo Scriven quello che lo differenzia dall'approccio precedente è il fatto che si passi da un'affermazione descrittiva e causale e a un'affermazione valutativa, ossia non si osservi più solo se c'è stato un effetto ma gli si attribuisce un valore. Non si parla più di una valutazione goal oriented, in cui non si indagano possibili effetti inattesi ma si mettono al centro solo programmi e obiettivi; invece si parla di una

valutazione goal free, in cui il valutatore deve dare un giudizio oggettivo su quello che il programma ha effettivamente ottenuto senza farsi influenzare dagli obiettivi del programma.

Secondo Scriven quello che distingue la valutazione da ogni altra forma di ricerca applicata è il fatto che porta a conclusioni valutative, ciò richiede di indentificare standard e dati di performance e di integrarli. Per Scriven gli standard possono essere «legali, morali, politici, manageriali, estetici, scientifici, di qualità della vita, e tutto ciò che può applicarsi al campo specifico, specialmente standard professionali». Fissare gli standard è un limite che accomuna tutti gli autori di questo approccio.

### 1.2.3. Approccio costruttivista- del processo sociale

Questo approccio viene applicato quando si hanno situazioni nuove e programmi pilota; il successo del programma è determinato dalla definizione che gli attori danno nella situazione specifica. In questo approccio il ruolo fondamentale appartiene agli stakeholder.

L'approccio costruttivista si rifà a una serie di modelli che si accomunano su un'idea di fondo, ossia che la valutazione deve tener conto di tutti i cambiamenti che ci sono nel contesto in cui si implementa il programma e si deve dare molta importanza al contributo degli attori, oltre a cosa un programma diventa mentre si attua.



Gli strumenti che vengono utilizzati sono analisi di caso, interviste in profondità ma anche indagini quantitative; l'importante è che sia presente una valutazione partecipata, che il valutatore sia presente e interagisca con gli stakeholder e che sappia assumere ruoli di negoziatore e facilitatore nei casi in cui occorre.

Questo approccio è finalizzato ad un uso conoscitivo della valutazione per due aspetti diversi, sia per favorire un processo di apprendimento, sia per comprendere le situazioni, definire i problemi e ciò che si potrebbe ottenere attraverso le opinioni degli attori.

Tabella riassuntiva dei tre differenti approcci (Nicoletta Stame, 2016, p.41).

	<u>POSITIVISTA- SPERIMENTALE</u>	<u>PRAGMATISTA- QUALITÀ</u>	<u>COSTRUTTIVISTA- PROCESSO SOCIALE</u>
<b>Pietra di paragone</b>	Gli obiettivi	Gli standard	Ciò che gli stakeholder definiscono "successo"
<b>Autori</b>	Hyman, Suchman, Campbell, Rossi e Freeman, Chen	Scriven, Wholey, Donabedian	Stake, Guba e Lincoln, Cronbach, Patton, Fetterman

<b>Domande</b>	I risultati corrispondono agli obiettivi? Gli effetti dipendono dal programma?	I risultati corrispondono al criterio di qualità? È buono quello che è successo?	Cosa è buono di quanto è accaduto?
<b>Direzione dell'indagine</b>	Top down	Top down	Bottom up
<b>Atteggiamento verso i valori</b>	Relativismo: i valori sono quelli del programma	Il valutatore giudica rispetto ai valori (propri, o del concetto esistente di qualità)	I valori sono quelli degli stakeholder: a volte si accordano, altre sono in conflitto
<b>Assunzioni</b>	Con una buona programmazione si possono prevedere tutti gli effetti	In ogni situazione esiste un concetto di qualità cui aspirare	La realtà è più ricca di quello che si può prevedere Importanza degli effetti inattesi Importanza del processo

<b>Metodo principale di indagine</b>	Esperimenti e quasi esperimenti	La “logica del valutare” di Scriven Analisi multicriteri	Comparazione Esplorazione Partecipazione
<b>Tecniche</b>	Sondaggi	Analisi di soddisfazione degli utenti Giudizi degli esperti	Studi di caso Interviste Focus Group Osservazioni
<b>Quando e dove si applica normalmente</b>	Nei programmi Ovunque ci siano obiettivi rispetto ai quali è possibile individuare mezzi e risultati	Nei servizi regolari (sanità, istruzione, ecc.) Nelle carte dei servizi (standard di qualità) Nei programmi di riforma del settore pubblico	Nelle situazioni innovative Nei programmi pilota
<b>Utilizzazione</b>	Strumentale per la decisione politica	Strumentale per la gestione dell’amministrazione	Conoscitiva Empowerment

### **1.3 IL DISEGNO DELLA RICERCA VALUTATIVA**

Nella definizione di valutazione sopra esplicitata viene sottolineata l'importanza della ricerca valutativa di cui si fonda la valutazione. Il valutatore per realizzare concretamente una ricerca valutativa utilizza un insieme di riflessioni e procedure, dunque un disegno della ricerca valutativa. Affermare che la ricerca valutativa ha un "disegno", vuole dire che ha il carattere di progetto. È un percorso cognitivo che permette di progettare la ricerca tappa dopo tappa e che consente di cambiare progetto di fronte ai numerosi imprevisti.

Il disegno della ricerca valutativa prevede nove tappe (Bezzi, 2010):

#### *1. Definizione del mandato valutativo.*

Il finanziatore della valutazione deve illustrare quali scopi ha, e probabilmente deve essere aiutato dallo stesso valutatore a formulare opportunamente gli obiettivi. Definire in maniera chiara il perché si vuole valutare.

#### *2. Formulare le opportune domande valutative e comprendere gli obiettivi del programma.*

Per valutare bisogna comprendere la natura del programma, dunque gli obiettivi assegnati, se ce ne sono degli impliciti e nuovi assegnati, a chi si rivolge il programma, perché è stato avviato, gli aspetti organizzativi. È fondamentale formulare le opportune domande inerenti al programma e conoscere gli obiettivi,

sia per avere un quadro sul progetto originale ma anche per conoscere ciò che è tacito.

### *3. Accertare le risorse disponibili e organizzare la ricerca*

Le risorse non sono solo di tipo economico, si fa riferimento anche al tempo e al personale e soprattutto alla volontà del finanziatore di perseguire realmente le finalità della valutazione.

### *4. Definizione disegno preliminare*

Una volta che si ha un chiaro mandato, la conoscenza del programma e un budget, bisogna decidere come concretamente valutare. In questa fase si sviluppa un disegno di ricerca basato su documenti, qualche intervista e competenze pregresse, così si determina una definizione generale dell'impianto metodologico. Il valutatore consegna al committente l'offerta tecnica, cioè una proposta iniziale che in certi ambiti valutativi è definita Termini di Riferimento (ToR).

Un errore è rendere questo progetto definitivo e imm modificabile.

### *5. Esplorare il campo semantico del programma*

In questa fase si entra nel cuore della valutazione, si analizza in profondità il contesto di un programma o di un intervento che molto spesso è complesso. Il valutatore deve conoscere il programma sia in termini generici ma anche come un

insieme organico di elementi oggetto della sua valutazione, lo fa attraverso l'analisi del campo semantico del programma e l'identificazione degli indicatori valutativi. Questa analisi permette di comprendere il vero significato che gli attori danno al programma.

#### *6. Costruzione del sistema valoriale del programma*

Il valutatore ha un campo semantico definito attraverso un elenco di indicatori valutativi. In questa fase bisogna differenziare gli indicatori, in base alla loro diversa qualità e quantità della loro presenza nel campo semantico. È importante tenere conto che gli indicatori non hanno tutti lo stesso valore, dunque bisogna differenziarli. Dare un valore diverso tra due indicatori non è scontato ma è una scelta da esplicitare che a volte crea attriti e conflitti tra gli attori coinvolti. I valori che si attribuiscono condizionano il risultato della valutazione.

#### *7. Definizione di approcci, strumenti, tecniche e loro definizioni operative.*

Le due fasi precedenti permettono di avere definizioni operative specifiche di raccolta di informazioni per il disegno operativo sviluppato nella fase quattro. Attraverso l'esplorazione del campo semantico e la definizione dei valori si possono costruire strumenti valutativi concreti e comprensibili.

#### *8. Raccolta e analisi delle informazioni.*

In questa fase è previsto la concreta somministrazione dello strumento per la

rilevazione di informazioni che poi vengono analizzati, l'analisi conduce al giudizio valutativo.

#### *9. Usare la valutazione e diffondere i risultati*

Nell'ultima fase è prevista la diffusione dei risultati della valutazione. Il valutatore redige un rapporto valutativo che non deve essere complesso né poco chiaro ma bensì semplice, lineare e sintetico, anche con l'utilizzo di grafici e tabelle.

Come afferma Bezzi il rapporto valutativo deve contenere: una chiara descrizione metodologica del percorso realizzato, argomentando ogni scelta, comprese le definizioni operative; i limiti del procedimento cioè i punti di debolezza della ricerca valutativa; i risultati raggiunti; eventuali suggerimenti e raccomandazioni.

In questo capitolo sono stati descritti alcuni aspetti teorici della valutazione per comprendere quella che sarà l'analisi presentata nell'ultimo capitolo. L'oggetto dell'analisi è comprendere e confrontare le misure di contrasto alla povertà in Italia: il Reddito di Inclusione e il Reddito di Cittadinanza. Nel capitolo che segue vengono spiegate le caratteristiche delle misure di contrasto alla povertà, la loro condizionalità e nello specifico quelle implementate nel nostro Paese.

## **2. MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E LA CONDIZIONALITÀ**

La Commissione Europea ha presentato nel giugno del 2000 *l'Agenda Sociale Europea* (2000-2005) per garantire la massima sinergia tra politiche economiche, occupazionali e sociali e trasformare gli impegni politici assunti a Lisbona in azioni concrete. L'Agenda prevede un ammodernamento del modello sociale europeo, mirando a una piena occupazione tramite anche un miglioramento della protezione sociale, la promozione dell'integrazione sociale e la lotta contro la discriminazione. Emerge che la disoccupazione è la causa principale della povertà. Anche la revisione dell'Agenda (2006- 2010) "Un' Europa sociale nell'economia globale. Posti di lavoro opportunità per tutti" rispecchia le intenzioni del progetto di Costituzione europea e delinea lo scenario delle politiche comunitarie che integrano le iniziative nazionali in materia di occupazione e politica sociale, con i due obiettivi di prosperità e solidarietà.

In questi dieci anni si è determinato un cambiamento cognitivo negli Stati membri. Si è affermata l'idea di un modello sociale europeo caratterizzato da un elevato livello occupazionale, accompagnato da una buona qualità della vita e una significativa solidarietà rivolta soprattutto a favorire l'inclusione e l'integrazione sociale. L'elevato livello occupazionale era l'obiettivo della Commissione, implementando una strategia integrata per l'inclusione delle persone escluse dal mercato del lavoro individuando un mix dei tre pilastri dell'inclusione attiva:



supporto al reddito adeguato, mercati del lavoro inclusivi e accesso a servizi di qualità. Così si inaugura una nuova generazione di politiche sociali e del lavoro, dove il welfare non è passivo ma diviene produttore di servizi promozionali personalizzati, allo scopo di stimolare i soggetti a sviluppare le risorse e le capacità necessarie per fronteggiare i rischi di povertà ed esclusione sociale. Le politiche passive restano imprescindibili ma sono spinte ad attivarsi in due modi: integrandosi con quelle attive, oppure divenendo condizionanti, subordinando l'accesso ai sussidi e indennità al rispetto di alcune condizioni da parte del beneficiario. Il fine è quello di combattere la dipendenza passiva, realizzando una protezione sociale attivamente e valorizzando la responsabilità del soggetto nei confronti del proprio benessere.

Nel giugno 2010 la Commissione Europea lancia la nuova strategia "Europa 2020", essa è stata influenzata dalla crisi economica e finanziaria, infatti mira ad affrontare le sfide a breve termine connesse alla crisi ma si pone anche l'obiettivo di colmare le lacune del modello europeo di crescita e creare le condizioni per una crescita intelligente sostenibile e solidale. I temi dell'inclusione sociale della lotta alla povertà assumono un ruolo rilevante nella nuova politica di coesione dell'Europa e per la prima volta viene fissato un obiettivo di tipo quantitativo relativo alla lotta alla povertà: ridurre di 20 milioni il numero dei poveri e delle persone a rischio povertà ed esclusione, da qui al 2020. A fronte di questo obiettivo viene creata la Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, le cui principali sfide

sono l'eliminazione della povertà infantile, la promozione dell'inclusione attiva nel mercato del lavoro e il superamento delle discriminazioni (Leone et al., 2017).

## **2.1 LE CARATTERISTICHE DEI REDDITO MINIMO E DEL REDDITO DI CITTADINANZA**

Il reddito di cittadinanza (o reddito di base) è un reddito erogato in modo incondizionato a tutti, su base individuale, senza alcuna verifica della condizione economica o richiesta di disponibilità a lavorare, questa è l'accezione autentica della Basic income european network (Bien), l'associazione che ne sostiene l'applicazione a livello nazionale e internazionale.

Il reddito di cittadinanza quindi ha tre caratteristiche specifiche: è corrisposto su base individuale e non familiare; è erogato a prescindere dal reddito del beneficiario e non dipende dalla volontà o dalla qualità del lavoro svolto (Toso, 2016).

Questo tipo di programma ha delle potenzialità e dei limiti. Le potenzialità da attribuirgli sono *l'affermazione dei diritti di cittadinanza*, realizzando un sistema comune e condiviso di diritti individuali di cittadinanza; la *coesione sociale e mancata invasione nella sfera privata del cittadino* in quanto non si richiedono dati per l'accertamento della condizione economica e per quanto riguarda la coesione sociale, l'incondizionalità evita di generare divisioni sociali, in cui un gruppo minoritario dipende dal sostegno pubblico mentre quello maggioritario, si fa carico della spesa, senza averne vantaggio, generando anche atteggiamenti di rivalsa; il

*superamento dei problemi di asimmetria informativa tipici di un sistema selettivo*, infatti evita i falsi positivi, ossia chi non ne ha diritto e i falsi negativi coloro che sono esclusi anche se risulterebbero destinatari; *incentivo alla mobilità sul mercato del lavoro*, avere un reddito certo, anche basso, sviluppa la possibilità di ricercare impiego part-time; *avviare un'attività imprenditoriale*, o aspirare ad attività lavorative che rispecchiano le proprie aspirazioni. Infine, si prevede una *semplificazione amministrativa*, si evitano le procedure burocratiche e dunque l'abbattimento dei costi amministrativi (Toso, 2016).

I limiti di questo programma invece sono i suoi costi elevati e la possibilità di disincentivare l'offerta di lavoro, poiché le persone potrebbero trattenersi dal cercare un'occupazione avendo comunque un reddito sicuro. Inoltre alcuni critici affermano che sia immorale assegnare un reddito a coloro che non hanno fatto nulla per meritarlo e che sia socialmente ingiusto e causa delle possibili divisioni sociali: il primo aspetto dettato dal principio che sacrifici uguali dovrebbero essere ricompensati da riconoscimenti sociali uguali; il secondo fattore è dato dal fatto che coloro che hanno assolto il loro obbligo nel confronto del sistema sociale non mancherebbero di coltivare un rancore nei confronti di chi fosse premiato per non aver fatto niente (Sabatini, 2009).

Questo programma ha visto molte sperimentazione ma non è mai stato applicato. Infine, è bene sottolineare che l'accezione applicata attualmente in Italia di Reddito di Cittadinanza non rientra nelle caratteristiche di quella teorica appena descritta.

Il Reddito minimo è la questione fondante del costituendo modello europeo. È un regime di supporto al reddito che fornisce una rete di sicurezza per coloro che non possono lavorare o accedere ad un lavoro e che non sono coperti da assicurazioni sociali. Diverse sono le esperienze di applicazione, esso viene considerato una forma di assistenza di breve termine ed è opportuno che venga sempre esaminato all'interno del più ampio contesto di protezione sociale del singolo paese (Sabatini, 2009).

Le politiche di reddito minimo (Rm) hanno iniziato a diffondersi in Europa fin dal secondo dopoguerra, quando, durante le riforme beveridgiane del welfare state inglese, venne introdotta la National Assistance (1948).

Il reddito minimo è un trasferimento che prevede «l'universalismo selettivo, che implica la coesistenza tra un principio universalistico, ossia l'irrelevanza di qualsiasi variabile categoriale ai fini del diritto all'accesso, e l'applicazione della prova dei mezzi per selezionare la platea dei beneficiari» (Toso, 2016, p. 70).

La prova dei mezzi prevista per beneficiare del reddito consiste nella valutazione della situazione economica di chi fa domanda, ma in tutti i paesi dov'è presente un reddito minimo si richiedono anche altri tipi di requisiti: socio-anagrafici e l'impegno all'inserimento lavorativo. Sul piano delle condizioni socio-anagrafiche che determinano l'accesso agli strumenti di reddito minimo, ormai quasi tutti i Paesi tendono a condizionare la misura al limite anagrafico dei diciotto anni di età e alla

residenza nel paese. Tutte le misure di Rm cessano al raggiungimento dei 65 anni di età, quando si passa alle misure categoriali per anziani poveri (pensione sociale). Nel corso dei decenni l'evoluzione delle condizioni sociali ha prodotto alcune trasformazioni in queste politiche, la più rilevante delle quali è stata, in seguito alla disoccupazione di massa degli anni settanta, l'affiancamento del trasferimento monetario a misure di inserimento attivo del beneficiario: nascevano così i «Rm di inserimento» o Rmi (Baldini et al., 2018).

Questo aspetto si collega all'altro requisito di accesso, ossia: il rispetto del progetto personalizzato per uscire dalla condizione di bisogno. Nella maggior parte dei casi si prevede la registrazione al collocamento, l'impossibilità di rifiutare i lavori offerti e il prendere parte alle attività formative e di attivazione previste per sé e per i familiari; in qualche caso sono pensate sanzioni per chi non rispetta questi doveri, fino alla sospensione della misura (Baldini et al., 2018).

Le potenzialità e i limiti del Reddito minimo possono essere compresi esaminando i meccanismi della condizionalità, i quali vengono descritti nel prossimo paragrafo.

## **2.2 LA CONDIZIONALITÀ NELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ**

La condizionalità è *«la condizione inerente l'adozione di determinati comportamenti, e talvolta l'ottenimento di determinati risultati, posta a singoli e o famiglie percettori di trasferimenti monetari per il contrasto alla povertà. I*

beneficiari si impegnano ad aderire, con modalità e scadenze predefinite, a determinate richieste del programma, pena la riduzione penale o la perdita completa del beneficio economico o di altri benefit non economici» (Leone et al., 2017, p.68).

Le condizionalità possono differenziarsi in relazione a sette dimensioni (Leone et al., 2017):

1. Il tempo o fase del programma in cui se ne richiede l'ottemperanza (dimensione temporale)
2. Il rapporto con gli obiettivi del programma (obiettivi del programma)
3. Il grado di esplicitazione delle regole stesse (esplicitazione)
4. La presenza di eccezioni (eccezioni)
5. L'ammontare del beneficio economico che ne risulta influenzato (ammontare influenzato)
6. Le condizioni poste riguardano i risultati finali o le attività messe in atto e la frequenza con cui i percettori le devono rispettare (performance previste e frequenza)
7. Il modo in cui sono monitorate e con quale misura ed intensità vengono fatte rispettare (monitoraggio ed enforcement).

La condizionalità produce effetti che influenzano sia i beneficiari ma anche le amministrazioni. Nel quarto capitolo del libro “Misure di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale” Liliana Leone afferma che ci sono nove meccanismi che orientano i programmatori nel disegno di schemi di TMC (trasferimenti monetari condizionali), di seguito vengono riportati:

*Timore dello stigma sociale* (Meccanismo 1). Le persone fanno domanda di accesso al sussidio superando eventuali resistenze dovute a timori di stigma sociale. Il timore di stigma sociale dipende dalla percezione delle persone di appartenere ad un certo gruppo di riferimento e dal desiderio di non essere etichettati negativamente come ‘poveri’ o di non percepirsi come tali. La richiesta del beneficio può essere inibita perché implica non solo il riconoscimento di condizioni di disagio ma l’accettazione di una sorta di ‘etichettamento’ sociale che può ledere la dignità delle persone. Un ridotto stigma sociale si accompagna ad un’elevata percentuale di domande di accesso e elevato take-up della misura. I contesti influenzano in diversi modi la possibilità che si attivino resistenze dovute allo stigma sociale. Laddove la misura ha bassi requisiti d’accesso o è a carattere universale si riducono o scompaiono timori di stigma sociale e aumenta il *take-up*. La precedente esperienza di sussidi e il rapporto con i servizi favoriscono il take-up. La comunicazione data dalle amministrazioni può rafforzare o diminuire la visione negativa associata alla misura (da richiesta di aiuto e di sussidi a esigibilità di un diritto per far fronte a evento critico). Nelle fasi di recessione economica e

aumento della disoccupazione e nei contesti in cui i gruppi di riferimento (vicinato, parenti, comunità etc.) fruiscono ampiamente dei sussidi del welfare, si realizza una ‘normalizzazione’ e una maggiore propensione all’accesso. La comunicazione data dalle amministrazioni può rafforzare o diminuire la visione negativa associata alla misura trasformandola da “richiesta di aiuto” ad esigibilità di un diritto per far fronte ad un evento critico.

*Conoscenza e comprensione delle regole* da parte dei richiedenti (Meccanismo 2). Gioca un ruolo chiave, influenza sia la domanda del benefit (take-up), sia il rispetto delle condizionalità e quindi la probabilità di non incorrere in sanzioni. Dove le amministrazioni non offrono un’adeguata informazione o laddove i soggetti hanno meno strumenti cognitivi per cogliere la complessità del sistema di regole, può esservi una ridotta comprensione delle condizionalità e delle regole e può esserci un aumento delle sanzioni associate al non rispetto delle stesse.

*Incentivo negativo – motivato da timore di perdere il benefit* (Meccanismo 3). Le persone si impegnano a rispettare le condizionalità previste nel programma. I cambiamenti dei comportamenti sarebbero spinti e rafforzati dal timore di perdere il sussidio e/o altri benefit, il quale farebbe scattare un’avversione alla perdita. Il timore di perdere il beneficio economico induce maggior rispetto delle condizionalità e in seguito maggiori risultati. Ci si aspetta che coloro che traggono maggiori vantaggi economici dalla misura tendono a fare domanda per accedere al programma/ misura (alto take-up) e a rispettare maggiormente le condizionalità. A



parità di altri fattori l'incentivo negativo, sulla base della teoria della loss aversion, dovrebbe essere più efficace di quello positivo. L'incentivo funziona a patto che vi sia una chiara comprensione delle regole.

*Incentivo positivo – motivato da attesa della ricompensa* (Meccanismo 4). Nel caso delle condizionalità positive le persone si impegnano a rispettare le condizionalità previste nel programma sulla base del desiderio e del calcolo dei costi-utilità per ottenere il benefit garantito a coloro che raggiungono determinati risultati o performance. L'attesa di beneficio economico orienta i comportamenti coerenti (compliance) con le condizionalità; ci si aspetta che al crescere del vantaggio economico, e quindi del livello di deprivazione economica e povertà, cresca il rispetto della condizionalità.

*Progettualità e riduzione avversione al rischio* (Meccanismo 5). La riduzione dell'avversione al rischio modifica la progettualità e i desideri dei beneficiari perché cambia l'equilibrio delle aspettative (desideri-paure) verso il futuro. Il sostegno economico offerto dalla misura permetterebbe alle famiglie di aumentare il proprio reddito oltre la soglia di povertà garantendo un tenore di vita adeguato e riducendo le preoccupazioni per il futuro. L'aumento del reddito complessivo (dato dal reddito da occupazione e dall'integrazione al reddito e dai benefit complementari) insieme a scelte di acquisto e di investimento orientate a soddisfare i bisogni dei vari membri del nucleo familiare, favoriscono un miglior tenore di vita e aiutano ad uscire a lungo termine dal circuito della povertà prevenendo l'indebitamento dei nuclei

familiari. La riduzione dell'avversione al rischio può indurre le persone a fare scelte che non avrebbero fatto in assenza della misura e investire maggiori energie sulla crescita professionale propria e dei figli o abbandonare la dipendenza dai sussidi per accettare un'occupazione anche incerta e investire sul lavoro. La liberazione da bisogni primari, e la successiva riduzione di incertezza e ansia verso il futuro, inducono una migliore progettualità con prospettive temporali più ampie. Si modifica il sistema di preferenze individuali con investimenti in beni duraturi e maggiori investimenti nell'istruzione dei figli. I contesti possono influenzare tali dinamiche: i programmi con incentivi di durata eccessiva o troppo breve e le condizionalità molto restrittive con sanzioni severe potrebbero ostacolare i cambiamenti e le scelte occupazionali di persone con forte avversione al rischio, quelle più svantaggiate e/o con problemi occupazionali più importanti (es: minor competenze). I beneficiari con problemi di dipendenza da gioco o da sostanze potrebbero avere maggiori difficoltà a effettuare scelte di consumo orientate a garantire l'uscita dalla povertà

*L'aumento del senso di autoefficacia (Meccanismo 6) spingerebbe i soggetti a impegnarsi in modo continuativo per raggiungere i propri obiettivi come ricercare e mantenere un'occupazione, aumentare le proprie competenze professionali e raggiungere buoni risultati nello studio. Le persone sentono di poter porsi degli obiettivi e hanno fiducia nella propria capacità di raggiungerli. Aumentando le motivazioni e la fiducia in se stessi le persone riescono a controllare meglio la*

propria vita. Ci si attende un *outcome* maggiore nei soggetti che sperimentano un successo connesso ad altre sfere della vita personale (effetto *feedback*).

*Supporto e indirizzo (coaching)* (Meccanismo 7). Il programma in genere prevede interventi di supporto e *counseling* realizzati dai servizi sociali e i servizi per l'impiego favorisce la contemporanea mobilitazione-attivazione di risorse materiali, informative, cognitive e relazionali/emotive. Le risorse emotive e cognitive sviluppate nella relazione con il case manager (v. operatore che segue il caso) svolgono una funzione di supporto sociale e di orientamento e chiarimento delle priorità e della direzione da perseguire. Le risorse emotive e cognitive possono svolgere una funzione di rafforzamento della capacità del soggetto di far fronte alle difficoltà e orientarsi. Non è l'azione dell'operatore l'ingrediente 'attivo' del programma ma l'interazione positiva e basata sulla fiducia che si sviluppa tra beneficiari e operatori dei servizi sociali e per l'impiego fa sentire le persone supportate nelle proprie scelte, e le aiuta ad orientarsi e definire un percorso personale di inclusione sociale e inserimento lavorativo. L'ipotesi è che nei servizi in cui si realizza un supporto da parte degli operatori e che adottano modelli di case management professionale personalizzato, vi siano maggiori *outcome* (es: in termini di aumento dei tassi di occupazione e di reddito).

*La capacità amministrativa di predisporre sistemi di verifica ed enforcement delle condizionalità* (Meccanismo 8), e cioè la capacità di attivare sistemi di verifica e controllo dei requisiti nella fase di accesso e di monitoraggio delle condizionalità

in quella di attuazione, è cruciale per evitare errori di selezione o nell'assegnazione delle sanzioni e per garantire che gli incentivi negativi svolgano la funzione prevista. Gli errori possono essere di esclusione dei beneficiari teoricamente eleggibili o di inclusione di soggetti privi di requisiti, vi possono inoltre esserci degli errori o delle mancanze nella fase di controllo del rispetto delle condizionalità e nella imposizione delle sanzioni. La letteratura sui meccanismi d'implementazione dei TM con condizionalità sottolinea l'importanza delle capacità amministrative per la gestione di programmi con condizionalità. La capacità da parte della PA di attivare sistemi di monitoraggio e valutazione favorisce inoltre il coordinamento dei servizi e offre stimoli per il miglioramento del programma. Il raggiungimento degli *outcome* è condizionato dall'utilizzo avanzato dei sistemi di comunicazione informatizzati e dalla presenza di banche dati integrate per il controllo delle condizioni occupazionali e dei redditi dichiarati (test dei mezzi).

*L'integrazione dei servizi per l'impiego e dei servizi sociali* (diverse aree di policy) (Meccanismo 9). Non basta che i servizi esistano ma occorre che i beneficiari vi accedano e che vengano utilizzati dalle famiglie in funzione dei propri bisogni, cioè in modo personalizzato, e nei tempi dovuti. Inoltre gli obiettivi e gli input offerti tra diverse amministrazioni dovrebbero essere tra loro coerenti. Il coordinamento a livello locale tra servizi (es: servizi per l'impiego e servizi sociali) e l'utilizzo di approcci di case management integrato, aumentano l'efficacia del TMC perché

risponde meglio ai bisogni complessi dei beneficiari. Il disegno istituzionale alla base dei diversi modelli di welfare può influenzare il grado di interazione dei servizi sociale e per il lavoro a livello locale e in ultimo il grado di supporto offerto dai servizi.

### 2.2.1 Alcuni aspetti della condizionalità sull'occupazione

Diverse sono le modalità con cui i vari Paesi hanno dato corpo al paradigma dell'attivazione nelle misure di reddito minimo. È possibile suddividerle in tre categorie di strategie *enabling*, *demanding* e strategie basate su incentivi finanziari. Gli elementi *enabling* hanno l'obiettivo di fornire ai beneficiari le risorse e le competenze per rendersi autonomi. Tra questi possiamo trovare l'offerta di servizi e percorsi di formazione, orientamento, individuazione di opportunità di lavoro e, in generale, di strumenti che puntano ad accrescere e migliorare il capitale umano dei beneficiari. Gli elementi *demanding* impongono, invece, condizioni e vincoli di comportamento alla fruizione del beneficio. Essi includono le sanzioni in cui si incorre in caso di violazioni legate all'attivazione, i criteri per cui un'offerta di lavoro può essere o meno rifiutata, i limiti di tempo nella fruizione della misura. L'approccio incentrato sull'inclusione attiva si traduce sempre di più in misure corredate da condizionalità e sanzioni crescenti, in cui la dimensione *demanding* appare rafforzata. Ma quest'ultima può comportare delle criticità, in cui i beneficiari

si inseriscono nel mondo del lavoro ma con basse paghe e lavori poco qualificati, che non rispondono alle proprie capacità o prospettive (Bolzoni et al., 2018).

Nei paesi in via di sviluppo ma anche nei paesi dell'area OCSE le condizionalità sull'occupazione possono produrre effetti inattesi ed escludere ulteriormente i gruppi svantaggiati, aumentando la marginalizzazione dei più poveri. Se i trasferimenti monetari non sono accompagnati da adeguate politiche di attivazione e condizionalità sull'occupazione gradualmente, con incentivi fiscali che rendono vantaggioso il lavoro, tendono a lungo termine a spingere parte della popolazione, con minori opportunità e livelli culturali, verso condizioni di esclusione dal mercato del lavoro (Leone et al., 2017).

Inoltre, «le politiche di reddito minimo non vengono più lette come politiche di contrasto alla povertà, ma alla disoccupazione, con il rischio che l'obiettivo di contrasto al fenomeno 'in sé' venga cancellato dalle priorità di agenda pubblica e sostituito dal contrasto alla disoccupazione, con l'idea che ciò comporterà automaticamente anche il superamento della povertà stessa» (Baldini et al., 2018, p.87).

Mookherjee afferma che occorre contemporaneamente agire sul piano delle condizioni strutturali necessarie per cancellare o quanto meno indebolire la pluralità di cause sociali e economiche che producono povertà (Bolzoni et al., 2018).

## 2.3 LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN ITALIA

Prima di analizzare quali sono le politiche di contrasto alla povertà implementate in Italia, si analizza il frame statistico della povertà nel nostro Paese.

In Italia secondo i dati Istat nel 2020 sono oltre due milioni le famiglie in povertà assoluta (con un'incidenza pari al 7,7%), per un totale di oltre 5,6 milioni di individui (9,4%), in significativo aumento rispetto al 2019 quando l'incidenza era pari, rispettivamente, al 6,4% e al 7,7%. Nel 2020, l'incidenza delle famiglie in povertà assoluta si conferma più alta nel Mezzogiorno (9,4%, da 8,6%), ma la crescita più ampia si registra nel Nord dove la povertà familiare sale al 7,6% dal 5,8% del 2019. Anche in termini di individui è il Nord a registrare il peggioramento più marcato, con l'incidenza di povertà assoluta che passa dal 6,8% al 9,3% (10,1% nel Nord-ovest, 8,2% nel Nord-est).



### POVERTÀ ASSOLUTA: I NUMERI CHIAVE

Anni 2019-2020 (a), stime in migliaia di unità e valori percentuali

PRINCIPALI INDICATORI	RIPARTIZIONE GEOGRAFICA											
	Nord-ovest		Nord-est		Centro		Sud		Isole		Italia	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Famiglie povere (valori assoluti)	420	577	306	366	242	290	470	545	236	230	1.674	2.007
Persone povere (valori assoluti)	1.092	1.607	768	947	663	788	1.452	1.616	619	643	4.593	5.602
Incidenza della povertà assoluta familiare (%)	5,8	7,9	6,0	7,1	4,5	5,4	8,5	9,9	8,7	8,4	6,4	7,7
Incidenza della povertà assoluta individuale (%)	6,8	10,1	6,6	8,2	5,6	6,6	10,5	11,7	9,4	9,8	7,7	9,4
Intensità della povertà assoluta familiare (%)	20,2	18,6	19,9	17,3	18,1	16,1	21,6	21,3	20,4	17,9	20,3	18,7

(a) Per le variazioni statisticamente significative (ovvero diverse da 0) tra il 2019 e il 2020 si veda il Prospetto 18 in allegato.

Il valore dell'intensità della povertà assoluta - che misura in termini percentuali quanto la spesa mensile delle famiglie povere è in media al di sotto della linea di povertà (cioè "quanto poveri sono i poveri") - registra una riduzione (dal 20,3% al 18,7%) in tutte le ripartizioni geografiche. Tale dinamica è frutto anche delle misure messe in campo a sostegno dei cittadini (reddito di cittadinanza, reddito di emergenza, estensione della Cassa integrazione guadagni, ecc.) che hanno consentito alle famiglie in difficoltà economica - sia quelle scivolte sotto la soglia di povertà nel 2020, sia quelle che erano già povere - di mantenere una spesa per consumi non molto distante dalla soglia di povertà.<sup>1</sup>

### 2.3.1 Dalla legge Crispi al Reddito di Cittadinanza

La legge Crispi del 1890 è la prima legge che mostra interesse verso una configurazione nazionale di assistenza. Con essa vengono istituite le IPB, Istituzioni Pubbliche di Beneficienza, interventi di protezione sociale, a carattere prettamente benefico e caritatevole. Successivamente nel 1923 sono diventate IPAB, Istituti di Pubblica Assistenza e Beneficienza, con carattere di assistenza. Nel 1898 si istituisce la Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai del solo settore industriale, ispirata al principio della «previdenza libera

---

<sup>1</sup> Testo disponibile al sito: <https://www.istat.it/>



sussidiata», si tratta di un'assicurazione volontaria integrata da un contributo di incoraggiamento e dal contributo anch'esso libero degli imprenditori.<sup>2</sup> Nel 1919 l'iscrizione diventa obbligatoria per i lavoratori dipendenti privati. Nel 1933 assume la denominazione di INPS, Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. La sua attività principale consiste nella gestione dei contributi previdenziali, versati dalla quasi totalità dei lavoratori dipendenti del settore privato e da una gran parte dei lavoratori autonomi, e nella erogazione delle pensioni di natura previdenziale (pensione di vecchiaia, pensione di anzianità, pensione ai superstiti, assegno di invalidità, pensione di inabilità, pensione in convenzione internazionale per il lavoro svolto all'estero) e di natura assistenziale (integrazione delle pensioni al trattamento minimo, assegno sociale, invalidità civili). Provvede inoltre al pagamento di tutte le prestazioni a sostegno del reddito quali, per es., la disoccupazione, la malattia, la maternità, la cassa integrazione, il trattamento di fine rapporto, e di quelle che agevolano coloro che hanno redditi modesti e famiglie numerose come l'assegno per il nucleo familiare. Nel 1996 le competenze

---

<sup>2</sup> Testo disponibile al sito: <https://www.inps.it/listituto/la-storia>

dell'INPS sono state estese ai lavoratori autonomi e subordinati del settore agricolo.<sup>3</sup>

Dalla legge Crispi del 1890 la regolazione dell'assistenza sociale nel carattere unitario ha visto una mancanza legislativa; questa situazione cambia nel 2000 quando viene approvata la Legge 328 “*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*”. La legge sancisce i diritti soggettivi (art. 2) dei cittadini, rispetto alle risposte di alcuni loro bisogni e di obbligazioni da parte del sistema pubblico. Tutto ciò è tutelato anche dalla Carta dei servizi sociali (art. 13). Lo Stato (art. 9) si riserva la competenza di definire i livelli essenziali delle prestazioni. La legge affida compiti rilevanti al terzo settore (art. 5) e in generale alla capacità della comunità di produrre processi di auto-aiuto e legami di reciprocità e solidarietà. La norma inoltre definisce alcuni strumenti innovativi per governare e controllare un sistema così complesso. In primo luogo propone un processo programmatico (art. 18), articolato ai tre livelli nazionale, regionale e locale. L'accreditamento di servizi e strutture implica il riconoscimento anche a soggetti privati di erogare prestazioni per conto del pubblico. Il finanziamento dell'intero sistema deriva da una pluralità di soggetti istituzionali (art. 4): Stato, Regioni, Comuni, ma anche fondi europei e cofinanziamenti di fondi privati. Il

---

3 Voce INPS, in «Enciclopedia Treccani». Testo disponibile al sito: <https://www.treccani.it/enciclopedia/inps>

Fondo nazionale per le politiche sociali, in cui confluiscono i finanziamenti pubblici di livello centrale deve essere distribuito tra le Regioni, secondo criteri di equità, andando a confluire nel Fondo regionale per i servizi sociali che a sua volta sarà distribuito agli enti locali (Franzoni et al., 2015).

Nel 2001 viene approvata la legge costituzionale “*Modifica del Titolo V della parte seconda della costituzione*”; sancisce che alle Regioni spetta la potestà legislativa in materia di servizi sociali salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

In merito alla legiferazione di misure di contrasto alla povertà l’Italia, al contrario della maggior parte dei Paesi europei, non ha implementato subito una misura di reddito minimo. Dalla fine degli anni Novanta si sono susseguite sperimentazioni nazionali, regionali e locali, che hanno creato frammentazione e differenziazione territoriale.

Nel 2016 la Legge di stabilità ha disegnato una serie di interventi per il contrasto alla povertà e ha previsto sia la definizione di un Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione, sia l'istituzione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e anche l'avvio di una misura nazionale di contrasto alla povertà, intesa come rafforzamento, estensione e consolidamento della Carta acquisti sperimentale – SIA. Nelle more della definizione del Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e

all'esclusione, il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), come previsto dal comma 387 della stabilità 2016, è stato esteso a tutto il territorio nazionale secondo le modalità attuative indicate dal decreto del 26 maggio 2016 *Avvio del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)*. Le modalità di accesso al SIA per il 2017 sono state ampliate dal decreto 16 marzo 2017 *Allargamento del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)*, per il 2017.<sup>4</sup>

Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) è una misura di contrasto alla povertà che prevede l'erogazione di un beneficio economico (Carta SIA) alle famiglie in condizione di povertà nelle quali almeno un componente sia minorenni oppure sia presente un figlio disabile (anche maggiorenne) o una donna in stato di gravidanza accertata. Per godere del beneficio, il nucleo familiare del richiedente deve aderire ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa sostenuto da una rete integrata di interventi, individuati dai servizi sociali dei Comuni (coordinati a livello di Ambiti territoriali), in rete con gli altri servizi del territorio (i centri per l'impiego, i servizi sanitari, le scuole) e con i soggetti del terzo settore, le parti sociali e tutta la comunità. Il progetto viene costruito insieme al nucleo familiare sulla base di una valutazione globale delle problematiche e dei bisogni e coinvolge tutti i componenti, instaurando un patto tra servizi e famiglie che implica una reciproca assunzione di responsabilità e di impegni. Le attività possono riguardare

---

<sup>4</sup> Testo disponibile al sito: <https://www.camera.it/>

i contatti con i servizi, la ricerca attiva di lavoro, l'adesione a progetti di formazione, la frequenza e l'impegno scolastico, la prevenzione e la tutela della salute. L'obiettivo è aiutare le famiglie a superare la condizione di povertà e riconquistare gradualmente l'autonomia.<sup>5</sup>

### 2.3.2 Reddito di Inclusione

Dal 1° gennaio 2018 il Sostegno per l'Inclusione attiva è stato sostituito dal Reddito di Inclusione con il Decreto Legge 15 settembre 2017, n. 147.

Il Rei si fonda su due pilastri: un trasferimento economico di sostegno al reddito e un progetto personalizzato, rivolto all'intero nucleo familiare, per il superamento della condizione di povertà, il reinserimento lavorativo e l'inclusione sociale. Fermo restando la sussistenza dei requisiti, il trasferimento può continuare anche in presenza di svolgimento di attività lavorativa. (Bolzoni et al., 2018)

Per quanto riguarda il sostegno al reddito, l'ammontare del beneficio economico viene stabilito sulla base del cosiddetto "reddito disponibile", ovvero delle risorse a disposizione delle famiglie per soddisfare i bisogni di base e acquistare beni e servizi primari, come determinato sulla base dell'indicatore della situazione reddituale dell'ISEE. Il beneficio economico, pertanto, sarà proporzionale alla differenza tra il reddito familiare e una soglia, che è anche la soglia reddituale

---

<sup>5</sup> Testo disponibile al sito: <https://www.lavoro.gov.it/>

d'accesso. Al reddito familiare si sottraggono le spese per l'affitto (fino a un massimo di 7 mila euro, incrementato di 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo, come avviene per l'ISEE) e il 20% del reddito da lavoro dipendente (fino ad un massimo di 3 mila euro, come avviene per l'ISEE). La soglia è pari per un singolo a 3 mila euro e riparametrata sulla base della numerosità familiare per mezzo della scala di equivalenza dell'ISEE. In sede di prima applicazione, la soglia è considerata al 75%.<sup>6</sup> Il beneficio economico viene versato mensilmente su una carta di pagamento elettronica (Carta REI).

Per quanto riguarda il Progetto personalizzato, esso viene predisposto dai servizi sociali del Comune, che operano in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e le scuole, nonché con soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti non profit. Il Progetto riguarda l'intero nucleo familiare e prevede specifici impegni che vengono individuati da operatori sociali opportunamente identificati dai servizi competenti, sulla base di una valutazione delle problematiche e dei bisogni. La valutazione prende in considerazione diverse dimensioni: le condizioni personali e sociali; la situazione economica; la situazione lavorativa e il profilo di occupazione; l'educazione, l'istruzione, la formazione; la condizione abitativa; le reti familiari, di

---

<sup>6</sup> Testo disponibile al sito: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/REI-sintesi.pdf>

prossimità e sociali. La valutazione è organizzata in un'analisi preliminare, (da svolgersi entro 25 giorni dalla richiesta del REI) e in una più approfondita, qualora la condizione del nucleo familiare sia più complessa. Se in fase di analisi preliminare emerge che la situazione di povertà è esclusivamente connessa alla mancanza di lavoro, il Progetto personalizzato è sostituito dal Patto di servizio o dal Programma di ricerca intensiva di occupazione (varie misure di politica attiva del lavoro, in capo ai Centri per l'impiego, previste dai decreti attuativi del Jobs Act - D.lgs. 150/2015, artt. 20 e 23). Il Progetto deve essere sottoscritto dai componenti del nucleo familiare entro 20 giorni lavorativi dalla data in cui è stata effettuata l'analisi preliminare.<sup>7</sup>

Da gennaio 2018 a marzo 2019 sono stati erogati benefici economici a 506 mila nuclei familiari coinvolgendo 1,4 milioni di persone. La maggior parte dei benefici sono stati erogati a nuclei residenti nelle regioni del sud (68%), con interessamento del 71% delle persone coinvolte. Il tasso di inclusione del ReI, ovvero il numero di persone coinvolte ogni 10.000 abitanti, risulta nel periodo considerato a livello nazionale pari a 238; raggiunge i valori più alti nelle regioni Sicilia, Campania e Calabria (rispettivamente 683, 645, 481) ed i valori minimi in Trentino Alto Adige e in Friuli Venezia Giulia (rispettivamente 31 e 53). Quanto alla cittadinanza del

---

<sup>7</sup> Testo disponibile al sito: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-ReI/Pagine/default.aspx>

richiedente la prestazione, nell'11% dei casi risulta erogata ad un extracomunitario; al Nord tale incidenza sale al 29%. L'importo medio mensile erogato nel periodo gennaio 2018 - marzo 2019, pari a 292 euro, risulta variabile a livello territoriale, con un range che va da 234 euro per i beneficiari della Valle d'Aosta a 324 euro per la Campania. Complessivamente le regioni del Sud hanno un valore medio del beneficio più alto di quelle del Nord per 50 euro (+21%) e di quelle del Centro per 33 euro (+12%).<sup>8</sup>

Dal 1 aprile 2019, l'art. 11 del decreto legge 4/2019, istitutivo del Reddito e della pensione di cittadinanza, ha abrogato quasi per intero il Capo II del D.Lgs. 147/2017, istitutivo del ReI.

### 2.3.3 Reddito di Cittadinanza (RdC)

L'articolo 1, del Decreto legge 28 gennaio 2019 n. 4, sancisce che «È istituito, a decorrere dal mese di aprile 2019, il Reddito di cittadinanza, di seguito denominato «Rdc», quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento

---

<sup>8</sup> Report trimestrale gennaio 2018- marzo 2019, Osservatorio Statistico, disponibile al sito: [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati\\_analisi\\_bilanci/Osservatori\\_statistici/Osservatorio\\_REI/Report\\_gennaio\\_2018-marzo\\_2019.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Osservatorio_REI/Report_gennaio_2018-marzo_2019.pdf)



sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro. Il Rdc costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili».

Dal 6 marzo 2019 i cittadini, con determinati requisiti, hanno potuto richiedere il Reddito di Cittadinanza. Nel caso in cui il nucleo familiare è composto da tutti membri con un'età superiore ai 67 anni viene denominato Pensione di Cittadinanza (Pdc).

I requisiti<sup>9</sup> richiesti per beneficiare della misura sono: essere cittadino italiano o di un Paese dell'Unione europea; familiare di un cittadino italiano o dell'Unione europea titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente; cittadino di un paese terzo in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o apolide in possesso di analogo permesso; titolare di protezione internazionale. La residenza in Italia deve essere da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Il richiedente del beneficio, inoltre, non deve essere sottoposto a misura cautelare personale e non deve essere stato condannato in via definitiva intervenuta nei 10 anni precedenti la richiesta per uno dei delitti previsti negli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter, 422 e 640 bis del codice penale.

---

9 Portale online del Reddito di Cittadinanza, voce “*A chi è destinato*”, testo disponibile al sito: <https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/requisiti>

I requisiti economici: il nucleo familiare deve essere in possesso di un valore ISEE inferiore a 9.360 euro (in presenza di minorenni, si considera l'ISEE per prestazioni rivolte ai minorenni); un valore del patrimonio immobiliare in Italia e all'estero, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30.000 euro; un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro per il single, incrementato in base al numero dei componenti della famiglia (fino a 10.000 euro), alla presenza di più figli (1.000 euro in più per ogni figlio oltre il secondo) o di componenti con disabilità (5.000 euro in più per ogni componente con disabilità e euro 7.500 per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza); un valore del reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui, moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza (pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare, incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente maggiorenne e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni, fino ad un massimo di 2,1, ovvero fino ad un massimo di 2,2 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, come definite ai fini dell'ISEE). Tale soglia è aumentata a 7.560 euro ai fini dell'accesso alla Pensione di cittadinanza. Se il nucleo familiare risiede in un'abitazione in affitto, la soglia è elevata a 9.360 euro.

Per accedere alla misura è inoltre necessario che nessun componente del nucleo familiare possieda: autoveicoli immatricolati la prima volta nei 6 mesi antecedenti la richiesta, o autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc oppure motoveicoli di

cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei 2 anni antecedenti (sono esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità); navi e imbarcazioni da diporto

Il Reddito di cittadinanza è compatibile con il godimento della NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego), DIS-COLL (indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata) e di altro strumento di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria. L'importo dell'assegno è determinato tenendo conto attraverso una scala di equivalenza del numero di componenti il nucleo familiare.

Il beneficio economico<sup>10</sup> si compone di due parti: una integra il reddito familiare fino alla soglia di 6.000 euro moltiplicati per la scala di equivalenza (7.560 euro per la Pensione di cittadinanza); l'altra, destinata solo a chi è in affitto, incrementa il beneficio di un ammontare annuo pari al canone di locazione fino ad un massimo di 3.360 euro (1.800 euro per la Pensione di cittadinanza). È prevista anche una integrazione per famiglie proprietarie della casa di abitazione, laddove sia stato acceso un mutuo: in questo caso l'integrazione, pari al massimo alla rata del mutuo, non può superare 1.800 euro.

---

10 Portale online del Reddito di cittadinanza, voce “*come si calcola*”, testo disponibile al sito: <https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/come-si-calcola>

L'importo complessivo, sommate le due componenti, non può comunque superare i 9.360 euro annui (780 euro mensili), moltiplicati per la scala di equivalenza e ridotti per il valore del reddito familiare.

Il Reddito di Cittadinanza, in linea con quanto sancito nell'articolo 1 del Decreto Legge n.4 "*quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro*", prevede che i beneficiari devono aderire ad un percorso personalizzato di inserimento lavorativo e all'inclusione sociale. Infatti, entro 30 giorni dal riconoscimento del Reddito di Cittadinanza il beneficiario è convocato dai Centri per l'Impiego per stipulare il Patto per il lavoro, se nella famiglia almeno uno dei componenti abbia questi requisiti: assenza di occupazione da non più di due anni; beneficiario della NASpI; avente sottoscritto negli ultimi due anni un Patto di servizio in corso di validità presso i Centri per l'Impiego e a condizione che non abbiano sottoscritto un progetto personalizzato per il REI.

Una volta avvenuta la convocazione, il beneficiario deve collaborare con l'operatore addetto alla redazione del bilancio delle competenze e rispettare gli impegni previsti nel Patto per il lavoro, tra i quali rientra quello di accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue (una in caso di rinnovo).

Con riferimento alla durata di fruizione del Reddito di cittadinanza ed al numero di offerte rifiutate, il principio descritto dal DM n. 42 del 10 aprile 2018 viene integrato come segue:

- *nei primi dodici mesi* di fruizione del beneficio è congrua un’offerta entro cento chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, se si tratta di prima offerta, ovvero entro duecentocinquanta chilometri di distanza se si tratta di seconda offerta, ovvero, ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di terza offerta;
- *decorso dodici mesi* di fruizione del beneficio è congrua un’offerta entro duecentocinquanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario nel caso si tratti di prima o seconda offerta, ovvero, ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di terza offerta;
- *In caso di rinnovo* del beneficio è congrua un’offerta ovunque sia collocata nel territorio italiano anche nel caso si tratti di prima offerta.

Infine, sempre in merito all’articolo 1 “*contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all’esclusione sociale*” si prevede il Patto per l’inclusione sociale. Nel momento in cui i bisogni sono più complessi, si prevede una valutazione multidisciplinare composta da un’analisi preliminare e da un quadro di analisi approfondito del nucleo familiare, al fine di avviare il percorso di attivazione sociale e lavorativa. In questo caso è previsto il coinvolgimento non solo dei Centri per l’impiego ma anche di altri enti territoriali.

Secondo il Report trimestrale<sup>11</sup> (Aprile 2019- Giugno 2021) dell'Osservatorio sul Reddito e Pensione di cittadinanza, nell'anno 2019 (da Marzo a Dicembre) hanno *presentato una domanda* per RdC/PdC 1,64 milioni di nuclei familiari. Nel 2020 il numero di nuclei familiari richiedenti è stato pari a 1,46 milioni (in media ogni mese 122 mila nuclei). Nei primi sei mesi del 2021 hanno richiesto la prestazione 798 mila nuclei (in media ogni mese 133 mila nuclei). La distribuzione trimestrale presenta un picco nel primo trimestre dell'anno 2019 che coincide con l'attivazione della prestazione e un picco nell'ultimo trimestre dell'anno 2020, principalmente imputabile al fenomeno dei rinnovi delle prestazioni giunte a termine del primo ciclo di erogazione di RdC.

I *nuclei beneficiari* di almeno una mensilità di RdC/PdC nell'anno 2019 sono stati 1,1 milioni, per un totale di 2,7 milioni di persone coinvolte; nell'anno 2020 i nuclei sono stati 1,6 milioni, per un totale di 3,7 milioni di persone coinvolte. Nei primi sei mesi del 2021 i nuclei beneficiari di almeno una mensilità sono già 1,6 milioni per un totale di 3,7 milioni di persone coinvolte. L'importo medio mensile erogato è crescente nel tempo; complessivamente è aumentato dell'11%, passando da 492 euro erogati nell'anno 2019 a 548 euro erogati nell'anno 2021. Il differenziale assoluto tra Sud/Isole e Nord è stabile e di poco superiore a 100 euro al mese.

---

<sup>11</sup> Report trimestrale Rei- RdC- REM Aprile 2019- Giugno 2021, disponibile al sito: <https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei-rdc>

Nei primi sei mesi del 2021 è stato *revocato il beneficio* a circa 67mila nuclei, mentre nell'intero anno 2020 erano stati 26mila. I motivi per cui è possibile che il beneficio venga revocato sono molteplici. La motivazione più frequente è l'accertamento della "mancanza del requisito di residenza/cittadinanza".

Nei primi sei mesi del 2021 sono *decaduti dal diritto* quasi 200mila nuclei, erano stati 260 mila nell'intero anno 2020 e 80mila tra aprile e dicembre 2019. La causa più frequente è legata alla variazione dell'ISEE, che supera la soglia prevista. Tra i motivi di decadenza rilevano anche i casi in cui varia la composizione del nucleo familiare.

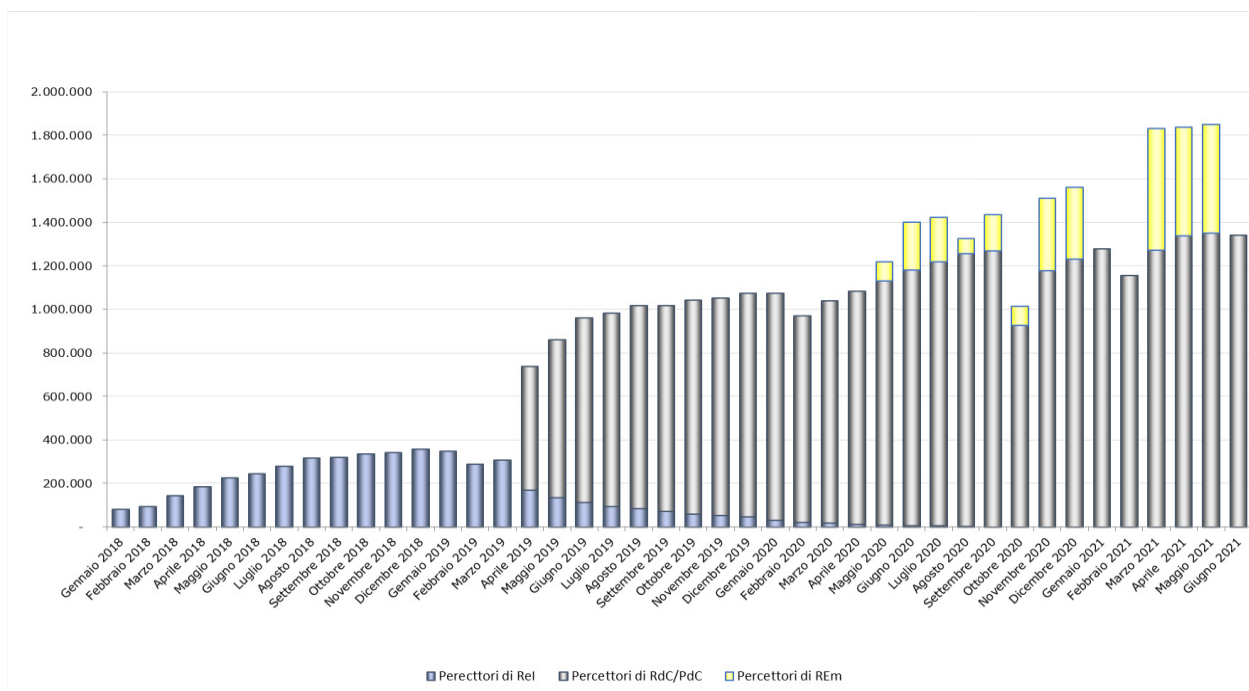
Nel grafico che segue si fa una rappresentazione delle tre forme di contrasto alla povertà messe in atto nel gennaio 2018 con il Reddito di Inclusione, che si è esaurito ad agosto 2020; il Reddito di cittadinanza/ Pensione di Cittadinanza avviato ad aprile 2019 e il Reddito di Emergenza<sup>12</sup> avviato nel maggio 2020.

Il picco massimo dei percettori è stato raggiunto nel mese di Maggio 2021 con oltre 1,8 milioni di nuclei complessivamente raggiunti tra Reddito/Pensione di Cittadinanza e Reddito di Emergenza.

Distribuzione mensile dei nuclei percettori di ReI, RdC/PdC e Rem:

---

12 È una misura di sostegno economico istituita con l'articolo 82 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, in favore dei nuclei familiari in difficoltà a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.



Per quanto riguarda il Patto per il lavoro l'ANPAL (Agenzia Nazionale Politiche Attive del lavoro) riporta nella nota mensile n. 5 i dati aggiornati al 30 giugno 2021, in cui sul numero complessivo dei beneficiari (1.815.519 individui), 1.150.152 sono beneficiari soggetti al Patto per il Lavoro.

Per i restanti beneficiari il mancato obbligo al Patto per il lavoro è dato da diverse motivazioni: per 586.605 individui, alla stessa data, a seguito di prima o nuova domanda, presentano un beneficio concluso o rifiutato o decaduto per le mutate condizioni (proprie o del nucleo familiare); per 71.426 individui risultano esonerati o esclusi dalla stipula del Patto per il lavoro e per 7.336 individui c'è stato il rinvio ai Servizi dei Comuni.



Gli utenti inseriti all'interno delle politiche attive per il lavoro e dunque la presa in carico da parte dei Servizi per l'impiego, è il 34,1% la quota di beneficiari che hanno sottoscritto un Patto per il lavoro o che comunque sono firmatari di un Patto di servizio in corso di validità al 30 giugno 2021, corrisponde a 392.292 individui. Mentre lo 0,3%, ossia 3.727 individui sono impegnati in tirocinio.

### **3. LA RICERCA VALUTATIVA: ANALISI DELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTA' IN DUE AMBITI TERRITORIALI SOCIALI DELLA PROVINCIA DI ASCOLI PICENO**

Lo scopo della valutazione è quello di conoscere alcuni dei meccanismi di implementazione del Reddito di Cittadinanza che, funzionano o che, possono essere migliorati, mettendoli anche a confronto con ciò che è stato precedentemente implementato con il Reddito di Inclusione. In particolare, si considera che queste Misure non prevedono solo un beneficio economico ma anche un percorso personalizzato del beneficiario stesso, con lo scopo di stimolarlo a sviluppare le risorse e le capacità necessarie per fronteggiare i rischi di povertà ed esclusione sociale. Liliana Leone, infatti sostiene che «Il programma in genere prevede interventi di supporto e *counselling* realizzati dai servizi sociali e i servizi per l'impiego e favorisce la contemporanea mobilitazione-attivazione di risorse materiali, informative, cognitive e relazionali/emotive. Le risorse emotive e cognitive sviluppate nella relazione con il case manager (v. operatore che segue il caso) svolgono una funzione di supporto sociale e di orientamento e chiarimento delle priorità e della direzione da perseguire. Le risorse emotive e cognitive possono svolgere una funzione di rafforzamento della capacità del soggetto di far fronte alle difficoltà e orientarsi. Non è l'azione dell'operatore l'ingrediente 'attivo' del programma ma l'interazione positiva e basata sulla fiducia che si sviluppa tra

beneficiari e operatori dei servizi sociali e per l'impiego fa sentire le persone supportate nelle proprie scelte, e le aiuta ad orientarsi e definire un percorso personale di inclusione sociale e inserimento lavorativo.» (Leone, 2017, p.95).

Per tanto le domande valutative del disegno di ricerca sono:

1- Si rileva una differenza tra il Reddito di Inclusione e il Reddito di Cittadinanza nel supporto al beneficiario?

2- Il case manager e il beneficiario hanno la possibilità, attraverso i meccanismi di implementazione messi a disposizione di instaurare il rapporto di fiducia utile a definire un percorso personale di inclusione sociale?

L'approccio utilizzato per la ricerca valutativa è quello della Theory Based Evaluation (TBE). Si è adottato tale approccio, spiegato e descritto nel paragrafo seguente, anche perché, come si illustrerà, le policies da valutare sono sempre più complesse e non è facile identificare le variabili indipendenti. Nel nostro caso inoltre manca un database strutturato che abbia i singoli individui come unità di indagine, essendo i dati a disposizione aggregati e relativi al processo, e non al risultato. Di conseguenza, non potendosi svolgere una valutazione di impatto, il supporto teorico dato da questo tipo di approccio risulta fondamentale.

### 3.1 L'APPROCCIO THEORY BASED EVALUATION

L'approccio della Theory Based Evaluation (TBE) si è sviluppata quando si è abbandonato il primato del metodo nella valutazione e si è riconosciuto il ruolo della teoria. Partendo dall'identificazione delle teorie che sono alla base dei programmi, sempre più complessi, si comprendono il contesto, il perché e il come quella misura funziona.

Il filone della valutazione basata sulla teoria è stato anticipato dalla theory-driven perspective di Chen e Rossi (1989) ma ha ricevuto la sua sistemazione teorica nella elaborazione della Theory Based Evaluation di Carol Weiss (2000) e della valutazione realista di Ray Pawson e Nick Tilley (1997). Questi autori sostengono che il limite di molte valutazioni è nel fatto che non ha molto senso constatare se si sono ottenuti i risultati voluti, quando non si sa il *perché* si sono ottenuti e il *come* potrebbero ottenersi (Stame, 2016). Lo scopo è aprire la *scatola nera* che Nicoletta Stame definisce come lo spazio tra input reale e l'output previsto dal programma.

Carol Weiss, la massima esponente della Theory Based Evaluation, afferma che «It is an approach to evaluation that requires surfacing the assumptions on which the program is based in considerable detail: what activities are being conducted, what effect each particular activity will have, what the program does next, what the expected response is, what happens next, and so on, to the expected outcomes [...] The benefits that advocates of TBE claim for this approach are of three kinds:

advantages to program planning and modification, advantages for the growth of knowledge about human behavior and behavior change, and advantages for the planning and conduct of the evaluation of the specific program»<sup>13</sup> (Weiss, 2000, p. 408-409)

Secondo Carol Weiss esistono due tipi di teorie: la teoria dell'implementazione e la teoria del programma.

La teoria dell'implementazione si concentra su come viene condotto il programma, se è fedele al piano e se ottiene i risultati voluti. La teoria del programma ha invece a che fare con i *meccanismi* (affettivi, sociali, cognitivi) che intervengono tra l'erogazione del servizio e il verificarsi degli effetti di interesse, e si concentra sulla risposta dei partecipanti al servizio.<sup>14</sup>

---

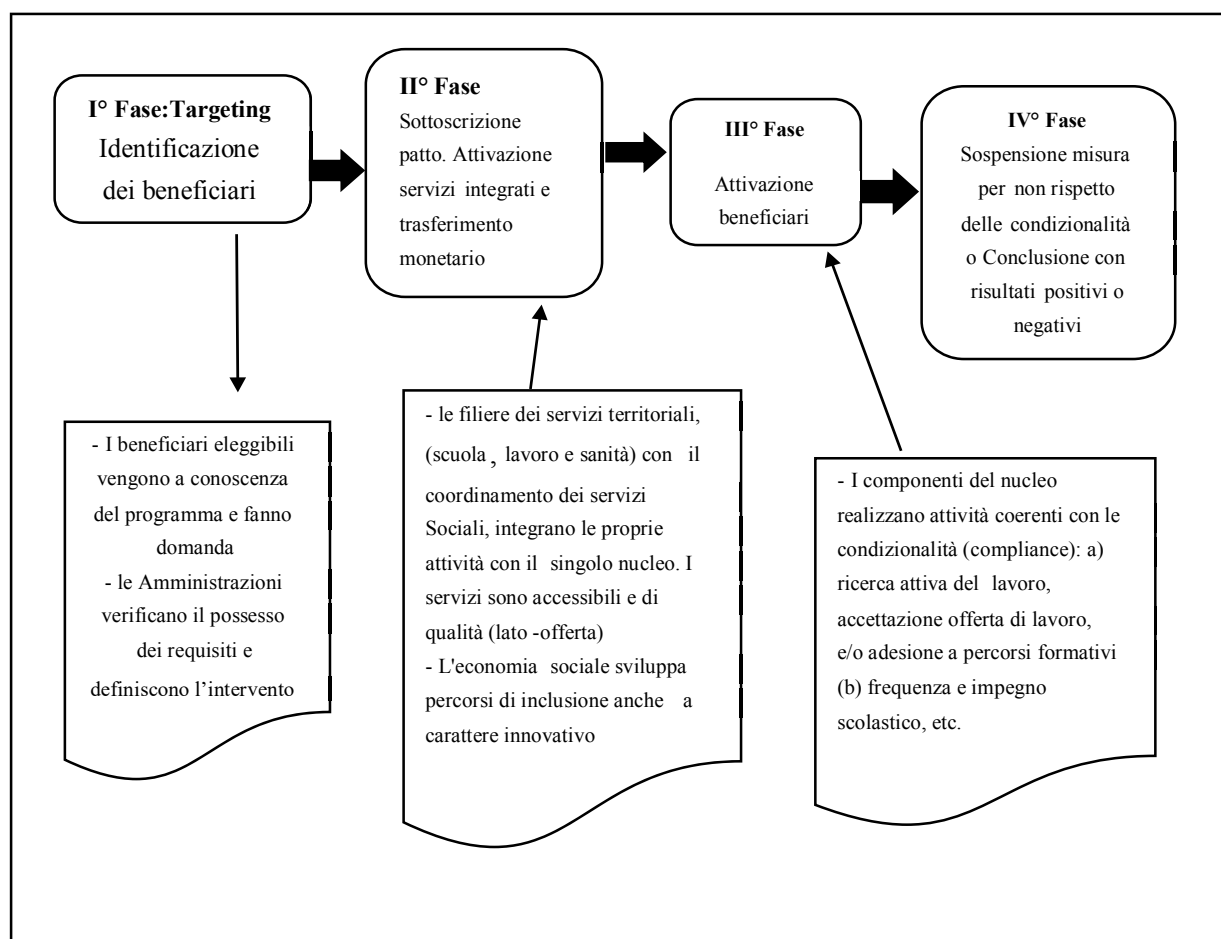
13 «la valutazione basata sulla teoria è un approccio alla valutazione che richiede di far emergere i presupposti su cui si basa il programma in modo molto dettagliato: quali attività vengono condotte, quale effetto avrà ciascuna particolare attività, cosa fa il programma dopo, qual è la risposta attesa, cosa succede dopo, e così via, ai risultati attesi. [...] I vantaggi che i sostenitori della TBE rivendicano per questo approccio sono di tre tipi: vantaggi per la pianificazione e la modifica del programma, vantaggi per la crescita della conoscenza sul comportamento umano e sul cambiamento del comportamento e vantaggi per la pianificazione e lo svolgimento della valutazione del programma specifico.»

14 Voce *Valutazione basata sulla teoria* in «Glossario del gruppo tematico “Metodi e tecniche” dell’AIV», 2012

Questo tipo di approccio non prevede metodi prestabiliti, ma si ritiene che tutti i metodi valutativi, sia quantitativi che qualitativi, siano adeguati per far luce sui risultati ma anche sul perché i risultati previsti sono o non sono raggiunti.

Di seguito viene riportato lo schema e la spiegazione, in cui si illustra la teoria dell'implementazione dei programmi di trasferimento condizionale di Liliana Leone (2017, p. 88)

Fig. 1 Ricostruzione della teoria dell'implementazione alla base di misure TMC (Leone et al., p.88)



Come è possibile vedere dalla figura le misure prevedono quattro fasi. Liana Leone spiega che «nella prima fase di avvio del programma si presuppone vi sia una attività da parte dell'amministrazione mirata ad informare ed attrarre i beneficiari aventi i criteri di eleggibilità. Il primo meccanismo ipotizzato è quello dell'autoselezione da parte dei beneficiari potenziali basato su dichiarazioni sincere

e attendibili. La verifica della veridicità delle dichiarazioni effettuate dai potenziali beneficiari rappresenta una delle attività di questa fase. Nella prima fase di arruolamento dei potenziali beneficiari, detta fase di take-up, oltre ai falsi positivi vi sono i falsi negativi oppure persone che avrebbero diritto di accedere alla misura e non accedono o perché non presentano una domanda.

Nella seconda fase la misura viene attivata dall'Amministrazione, responsabile della stessa, sulla base di un progetto personalizzato. Il beneficiario sottoscrive un 'patto' che predefinisce la componente 'condizionale' e cioè gli impegni che, a seconda del tipo di misura, si assumono i singoli beneficiari e/o i membri della famiglia. La concessione del beneficio è condizionata al rispetto di determinati impegni ma i meccanismi di predisposizione dei progetti personalizzati e di controllo e verifica del rispetto degli impegni sottoscritti, possono essere assai complessi. Tali impegni sono in genere relativi alla sottoscrizione di un progetto personalizzato che prevede la ricerca attiva di un lavoro e interventi volti 'a migliorare le possibilità di reimpiego per gli adulti, ma anche la performance scolastica dei bambini e dei ragazzi'. I meccanismi di governance e di integrazione tra servizi per il lavoro e servizi sociali svolgono un ruolo cruciale in questo step. Nella terza fase si sviluppano percorsi integrati che favoriscono l'attivazione e il rispetto delle condizionalità sottoscritte dai beneficiari che fruiscono della misura di integrazione del reddito.



Nell'ultima fase si consolidano gli effetti attesi riguardanti la crescita dell'occupazione, dei redditi e delle condizioni di benessere dei minori a carico» (Leone, 2017, 88-89).

### **3.2 IL DISEGNO VALUTATIVO DELLA RICERCA**

La teoria dell'implementazione sopra riportata è stata riprodotta sulla base delle due misure di contrasto alla povertà prese in considerazione, con lo scopo di comprendere in maniera chiara anche i meccanismi, le ipotesi e i dati che vengono analizzati.

Inoltre, gli attori coinvolti in questa ricerca sono state le Case Manager degli Ambiti Territoriali Sociali <sup>15</sup> (ATS) della Provincia di Ascoli Piceno ATS 21 e ATS 22; in quanto la valutazione si è concentrata sul ruolo di supporto da parte degli operatori dei Servizi Sociali.

---

<sup>15</sup> Come sancisce la Legge 328 del 2000 art. 8 comma 3 lettera a *“tramite le forme di concertazione con gli enti locali interessati, degli ambiti territoriali, delle 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”*. L'ambito territoriale sociale rappresenta la sede di programmazione locale, concertazione e coordinamento degli interventi dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale.

Negli ATS 21 e 22 è stato svolto un lavoro di raccolta dati quantitativi e qualitativi. Sono stati svolti alcuni colloqui informali preliminari e un'intervista non strutturata con le Case Manager dei due ATS, che si sono occupate sia del Reddito di Inclusione sia del Reddito di Cittadinanza. Lo scopo è di comprendere come le Case Manager hanno lavorato, quali limiti e/o opportunità hanno riscontrato, quali differenze hanno rilevato tra le due misure.

Per quanto riguarda i dati quantitativi inerenti al ReI in entrambi gli ATS sono state analizzate le schede di monitoraggio del PON Inclusione richieste dal Ministero, mentre per il Reddito di Cittadinanza i dati sono stati raccolti dalle Case Manager attraverso la piattaforma GePi e sono riferiti al 31/12/2021. Per quanto riguarda l'ATS 21 sono state prese in analisi anche le Relazioni PON Inclusioni dalle quali sono emersi dati quantitativi e dati qualitativi. I dati non permettono di sviluppare un quadro completo del successo delle misure di contrasto alla povertà. Non c'è un database specifico e organizzato a cui far riferimento. I dati completi sono reperibili presso l'INPS ma per limiti temporali e difficoltà nell'accesso all'Ente non sono stati presi in considerazione.

### **3.3 LE CARATTERISTICHE DISSIMILI NELL'IMPLEMENTAZIONE DEL REDDITO DI INCLUSIONE E IL REDDITO DI CITTADINANZA**

La teoria sopra riportata dà un quadro generico dell'implementazione delle Misure di contrasto alla povertà. Per comprendere nello specifico quello che è il Reddito di Inclusione e il Reddito di cittadinanza, nelle tabelle<sup>16</sup> seguenti si spiegano come sono implementate le misure nelle diverse fasi e si evidenziano le loro differenze. Lo scopo è quello di illustrare tutti gli aspetti implementativi, così che si possano comprendere in maniera chiara anche i meccanismi, le ipotesi e i dati che verranno analizzati.

Come si vedrà nel dettaglio la maggior differenza di implementazione sembra essere nella differenza di supporto sia nella fase di targeting, per quanto riguarda l'informazione, l'orientamento e assistenza per la compilazione della domanda, sia nella sottoscrizione dei Progetti personalizzati/ Patti per l'inclusione per quanto riguarda i tempi di sottoscrizione e le modalità di analisi.

Tale differenza come si è visto è importante per valutare il successo di una politica condizionale.

---

<sup>16</sup> Quello che viene riportato nelle tabelle è possibile consultarlo nel seguente sito: <https://www.lavoro.gov.it/>

<b>TARGETING</b>	
<b>Reddito di Inclusione</b>	<b>Reddito di cittadinanza</b>
<p>La domanda va presentata presso il Comune di residenza o Presso i Punti per l'accesso al REI, in cui si potranno avere informazioni, consulenza e orientamento sulla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali, e anche assistenza nella presentazione della domanda.</p> <p>Inoltre, il Comune può individuare altre strutture (es. CAF, patronati, ...) per la sola presentazione della domanda REI da parte dei cittadini.</p> <p>Il Comune raccoglie la domanda, verifica i requisiti di cittadinanza e residenza e la invia all'Inps entro 15 giorni lavorativi dalla ricezione e nel rispetto dell'ordine cronologico di presentazione.</p>	<p>La domanda va presentata:</p> <p>via telematica attraverso il portale web <a href="http://www.redditicittadinanza.gov.it">www.redditicittadinanza.gov.it</a>, oppure online tramite il portale web dell'Inps, oppure alle Poste Italiane, o infine tramite un CAF o patronato.</p> <p>Una volta presentata la domanda la richiesta viene inoltrata entro 10 giorni lavorativi all'INPS. L'Istituto provvede a verificare i requisiti del richiedente entro 5 giorni e, in caso di esito positivo, a riconoscere il RdC.</p>

L'Inps, entro i successivi 5 giorni verifica il possesso dei requisiti e, in caso di esito positivo, riconosce il beneficio.	
--	--

<b>SOTTOSCRIZIONE PATTO</b>	
<b>Reddito di Inclusione</b>	<b>Reddito di Cittadinanza</b>
<p>Gli Ambiti Territoriali Sociali devono svolgere un'analisi preliminare (svolta da operatori sociali già presenti nei servizi) a tutti i beneficiari. Da questo si può definire se sottoscrivere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Il <b>Patto di servizio</b>, nel caso in cui la situazione di povertà è connessa solo alla mancanza di lavoro.</li> <li>▪ Il <b>Progetto personalizzato di attivazione e di inclusione</b></li> </ul>	<p>Entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio c'è la convocazione dal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ CPI per i richiedenti che appartengono a un nucleo familiare in cui vi sia almeno un componente con: a) assenza di occupazione da non più di due anni; b) beneficiario Naspi o altro ammortizzatore sociale per disoccupazione involontaria; c) aver sottoscritto un Patto di servizio in corso di validità presso i CPI; d) non aver</li> </ul>

<p><b>sociale e lavorativa</b>, che viene costruito insieme al nucleo familiare sulla base di una valutazione multidimensionale.</p> <p>Nel caso in cui, durante l'analisi preliminare emergono bisogni più complessi viene costituita un'equipe multidisciplinare.</p> <p>Per le domande presentate fino a dicembre 2018, si hanno 6 mesi di tempo per comunicare la sottoscrizione del Progetto Personalizzato, in mancanza il beneficio viene sospeso.</p>	<p>sottoscritto un Progetto personalizzato per il Reddito di Inclusione.<sup>17</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Servizio sociale dei Comuni per i nuclei familiari che non rientrano nella fattispecie sopra indicata.</li> </ul> <p>Con l'operatore sociale c'è un'analisi preliminare, dove si valutano le problematiche e i bisogni.</p> <p>Se i bisogni sono complessi si prevede:</p> <p><u>Patto per l'inclusione sociale complesso</u> con l'Equipe multidisciplinare o una <u>Presenza in carico specialistica</u>.</p> <p>Se i bisogni non sono complessi si prevede:</p>
---	---

<sup>17</sup> Nel caso in cui l'operatore del Centro per l'Impiego ravvisi che nel nucleo familiare dei beneficiari siano presenti particolari criticità in relazione alle quali sia difficoltoso l'avvio di un percorso di inserimento al lavoro, per il tramite della piattaforma digitale invia il richiedente ai servizi comunali competenti per il contrasto della povertà.

<p>Per le domande presentate dal 1° gennaio 2019 il versamento del beneficio sarà disposto dall'INPS solo dopo la comunicazione dell'avvenuta sottoscrizione del progetto personalizzato. Il Progetto deve essere sottoscritto dai componenti del nucleo familiare entro 20 giorni lavorativi dalla data in cui è stata effettuata l'analisi preliminare, che a sua volta deve essere effettuata entro 25 giorni dalla presentazione della domanda.</p>	<p>il <u>Patto per il lavoro</u> se il bisogno è solo lavorativo oppure il <u>Patto per l'inclusione sociale semplificato</u> se il bisogno non è legato solo al lavoro ed non è complesso.</p> <p>Per l'Analisi Preliminare e il Patto per l'inclusione sociale le Case Manager seguono degli schemi prestabiliti<sup>18</sup></p> <p>Entro 20 giorni lavorativi dalla data in cui è stata effettuata l'Analisi preliminare il Patto per l'inclusione deve essere sottoscritto dal nucleo familiare.</p>
---	---

---

<sup>18</sup> Schemi disponibili nei siti:

<https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Patto-per%20-inclusione-sociale/Documents/RdC-ANALISI-PRELIMINARE.pdf>

<https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Patto-per%20-inclusione-sociale/Documents/RdC-PATTO-INCLUSIONE-SOCIALE.pdf>

<b>ATTIVAZIONE BENEFICIARI</b>	
<b>Reddito di Inclusione</b>	<b>Reddito di Cittadinanza</b>
<p>Il D. Lgs. 147/2017 ha definito livello essenziale delle prestazioni (LEP) l'individuazione dei sostegni per il nucleo familiare e degli impegni assunti dai suoi membri<sup>19</sup>:</p> <p>tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione; sostegno socioeducativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare; assistenza domiciliare socioassistenziale e servizi di prossimità; sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare; servizio di</p>	<p>Vengono confermati i livelli essenziali del D. Lgs. 147/2017, inoltre per l'attivazione del beneficiario vengono previsti anche i Progetti Utili alla Collettività (PUC), da svolgere nel Comune di residenza per almeno 8 ore settimanali, aumentabili fino a 16 con l'accordo delle parti.</p> <p>Con il RdC si è puntato a rafforzare l'attivazione dei beneficiari nel mercato del lavoro. Infatti, tra gli impegni di coloro che sottoscrivono il Patto per il Lavoro, rientra quello di accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue: nei primi 12 mesi di fruizione del beneficio è congrua un'offerta</p>

---

<sup>19</sup> L'articolo 7 del decreto legislativo n 147 ha individuato i livelli essenziali per il REI. Il primo livello riguarda i servizi per l'accesso al REI, si deve garantire il segretariato sociale; laddove il REI sia riconosciuto, il secondo livello essenziale è la valutazione multidimensionale; e il terzo livello essenziale è proprio la definizione del progetto personalizzato che individua i sostegni e gli impegni che sopra sono riportati.



mediazione culturale; servizio di pronto intervento sociale.	entro 100 km di distanza dalla residenza; dopo 12 mesi di fruizione è ritenuta congrua un'offerta di lavoro entro 250 km e in caso di rinnovo del beneficio è congrua un'offerta ovunque. <sup>20</sup>
--	---

<b>CONCLUSIONE O DECADENZA</b>	
<b>Reddito di Inclusione</b>	<b>Reddito di Cittadinanza</b>
Il beneficio ha una durata di 18 mesi; può essere rinnovato se sono trascorsi almeno 6 mesi dalla decadenza o dal termine.	Il beneficio ha una durata di 18 mesi; può essere rinnovato se è trascorso almeno 1 mese dalla decadenza o dal termine.
Si prevede la decadenza dal Reddito di Inclusione a seguito: <ul style="list-style-type: none"> <li>• seconda mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni previsti nel</li> </ul>	Si prevede la <u>decadenza</u> dal Reddito di cittadinanza quando uno dei componenti del nucleo familiare: <ul style="list-style-type: none"> <li>• non effettua la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro;</li> </ul>

---

<sup>20</sup> Si può affermare che il RdC non è stato introdotto solo come strumento di lotta alla povertà, ma anche come strumento che spingesse un'ampia fascia della popolazione italiana inattiva e in povertà ad assumere un ruolo più dinamico nel mercato del lavoro.

<p>progetto, da parte anche di un solo componente del nucleo familiare beneficiario;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• seconda mancata partecipazione al patto di servizio personalizzato;</li> <li>• richiami e sospensioni in caso di mancato rispetto degli impegni assunti con la sottoscrizione del progetto personalizzato;</li> <li>• dichiarazione mendace in sede di DSU che abbia prodotto un incremento del beneficio su base mensile pari o superiore a 200 euro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• non sottoscrive il Patto per il lavoro o il Patto per l'inclusione sociale;</li> <li>• non partecipa, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o di attivazione;</li> <li>• non aderisce ai progetti utili alla collettività;</li> <li>• non accetta almeno una di tre offerte di lavoro congrue oppure, in caso di rinnovo, non accetta la prima offerta di lavoro congrua;</li> <li>• non comunica l'eventuale variazione della condizione occupazionale oppure effettua comunicazioni mendaci producendo un beneficio economico del Reddito di cittadinanza maggiore;</li> </ul>
---	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• non presenta una DSU aggiornata in caso di variazione del nucleo familiare;</li> <li>• venga trovato intento a svolgere attività di lavoro dipendente.</li> </ul>
--	--

### 3.3.1 Differenziazione rispetto ai finanziamenti del ReI e RdC

La Legge di Stabilità 2016 (Legge 208/2015, art. 1 c. 386) ha istituito il *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, il quale finanzia il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale ed il ReI come stabilito dal Decreto legislativo 147 del 2017.

Il *Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* costituisce l'atto di programmazione nazionale delle risorse afferenti alla Quota servizi del Fondo Povertà e individua lo sviluppo degli interventi e dei servizi necessari per l'attuazione del REI come livello essenziale delle prestazioni. La somma del Fondo Povertà nel 2018 ammontava a 297 milioni, di cui 272 erano destinati a finanziare la Quota dei servizi e interventi ReI, la restante parte del Fondo era destinata sia a persone in condizione di povertà estrema e senza dimora sia al finanziamento di interventi, in via sperimentale, in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, al fine di prevenire condizioni di povertà e permettere di

completare il percorso di crescita verso l'autonomia.

Oltre alla Quota del Fondo nazionale per la lotta alla povertà, i Comuni e/o gli Ambiti territoriali possono accedere alle risorse del primo Programma Operativo Nazionale dedicato interamente all'inclusione sociale (PON Inclusione), cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo, che supporta il potenziamento della rete dei servizi sociali e la loro collaborazione con i servizi per l'impiego e con gli altri attori territoriali.

Nel 2019, a seguito dell'introduzione del Reddito di cittadinanza, con la legge di bilancio 2019 viene istituito il *Fondo per il Reddito di cittadinanza*, che ha finanziato con 5,8 miliardi di euro nel 2019 e 7 miliardi di euro nel 2020 il sostegno economico in favore dei beneficiari della misura.

Il Fondo per il Reddito di Cittadinanza ha previsto una dotazione per il Fondo povertà di 322 milioni per il 2019, 562 milioni per il 2020 e 590 per il 2021, finalizzata al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, di cui all'articolo 4, comma 13, del decreto-legge n. 4 del 2019, ivi compresi eventuali costi per l'adeguamento dei sistemi informativi dei comuni, singoli o associati, nonché gli oneri per l'attivazione e la realizzazione dei Puc.

In estrema sintesi si può affermare che il ReI è una misura a cui sono stati destinati 1 miliardo 750 milioni di euro nel 2018, che crescono a 2,2 miliardi di euro nel 2019 come scritto nel *Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla Povertà 2018-20* mentre al RdC sono stati destinati tra i 5 e i 7 miliardi annui.

Rilevante è aver reso la Quota Servizi Fondo Povertà strutturale a Bilancio sin da subito, nei limiti delle risorse indicate, permettendo di definire e garantire i livelli essenziali delle prestazioni.

### **3.4 AMBITO TERRITORIALE SOCIALE 21 E AMBITO TERRITORIALE SOCIALE 22: CARATTERISTICHE**

L'Ambito Territoriale Sociale 21 nella Regione Marche è costituito da 12 Comuni: Acquaviva Picena, Carassai, Cossignano, Cupra Marittima, Grottammare, Massignano, Monsampolo del Tronto, Montalto delle Marche, Montefiore dell'Aso, Montepandone, Ripatransone e San Benedetto del Tronto.

L'ATS XXI si estende per una superficie di 312,19 Km<sup>2</sup> ed ha una popolazione totale, aggiornata al 1.1.2020 pari a 101.792 abitanti (1.512.672 nella Regione Marche), di cui 7.521 sono stranieri residenti (130.595 nella Regione).

L'Ambito Territoriale XXI e il Centro per l'Impiego erogano i servizi ai medesimi Comuni, ad eccezione di Offida che appartiene all'Ambito territoriale XIII.

#### **Popolazione al 31.12. 2019**

Popolazione residente	Maschi	Femmine
101.792	48%	52%

### Struttura demografica (%) al 1.01.2019

	<b>ATS 22</b>	<b>MARCHE</b>
Da 0 a 14	10.7	12.4
Da 15 a 64	61.7	62.4
65 e più	27.6	25.2
<b>Indice di vecchiaia*</b>	<b>256.9</b>	<b>203.1</b>

Fonte: <http://statistica.regione.marche.it/>

\* rapporto percentuale tra la popolazione in età anziana (65 anni e più) e la popolazione in età giovanile (meno di 15 anni)

### Popolazione straniera al 31.12.2019

<b>Stranieri residenti</b>	<b>Maschi</b>	<b>Femmine</b>	<b>Stranieri sulla pop. Residente</b>
7.521	43.9%	56.1%	7.4%

### Forza lavoro (popolazione di 15 anni e più), 2019

	<b>ATS 21</b>	<b>Marche</b>
<b>Occupati 15 e più</b>	42.343	647.379
<b>In cerca di occupazione 15 e più</b>	5.958	73.443
<b>Tasso occupazione 15 e più (%)</b>	47.3	48.9
<b>Tasso disoccupazione 15 e più (%)</b>	<b>12.3</b>	<b>10.2</b>

Fonte: <http://statistica.regione.marche.it/>

### Non forza lavoro (% su popolazione 15 anni in su), 2019

	<b>ATS 21</b>	<b>Marche</b>
<b>Percettore/rice di una o più pensioni (%)</b>	22.2	25.0
<b>Studente/ssa (%)</b>	8.4	7.9
<b>Casaling* (%)</b>	9.0	7.4
<b>In altra condizione (%)</b>	<b>6.4</b>	<b>5.3</b>

Fonte: <http://statistica.regione.marche.it/>

L'Ambito Territoriale 22 nella Regione Marche riunisce 9 comuni:

Acquasanta Terme, Arquata del Tronto, Ascoli Piceno (Comune Capofila), Folignano, Maltignano, Montegallo, Palmiano, Roccafluvione, Venarotta.

Si estende per una superficie di 564 Km<sup>2</sup> ed ha una popolazione totale, aggiornata al 31.12.2019 pari a 67.145 abitanti (1.512.672 nella Regione Marche), di cui 3.517 sono stranieri residenti (130.595 nella Regione). Una delle dimensioni che qualifica da sempre e in modo marcato il territorio è la progressiva polarizzazione del territorio tra due estremi: uno identificabile nella zona montana caratterizzato da una popolazione prevalentemente anziana e in generale diminuzione, con una struttura economica rurale e con una rete di servizi povera; l'altro costituito dalla zona pedemontana, con caratteristiche pressoché opposte.

### Popolazione al 31.12. 2019

Popolazione residente	Maschi	Femmine
67.145	48,7%	51,3%

### Struttura demografica (%) al 1.01.2020

	<b>ATS 22</b>	<b>MARCHE</b>
Da 0 a 14	10.7	12.4
Da 15 a 64	61.7	62.4
65 e più	27.6	25.2
<b>Indice di vecchiaia*</b>	<b>256.9</b>	<b>203.1</b>

Fonte: <http://statistica.regione.marche.it/>.

\* rapporto percentuale tra la popolazione in età anziana (65 anni e più) e la popolazione in età giovanile (meno di 15 anni)

### Popolazione straniera al 31.12.2019

<b>Stranieri residenti</b>	<b>Maschi</b>	<b>Femmine</b>	<b>Stranieri sulla pop. Residente</b>
3.517	40.7 %	59.3 %	5.2 %



**Forza lavoro (% popolazione di 15 anni e più), 2019**

	<b>ATS 22</b>	<b>Marche</b>
<b>Occupati 15 e più</b>	27.483	647.379
<b>In cerca di occupazione 15 e più</b>	3.002	73.443
<b>Tasso occupazione 15 e più (%)</b>	45.8	48.9
<b>Tasso disoccupazione 15 e più (%)</b>	<b>9.8</b>	<b>10.2</b>

Fonte: <http://statistica.regione.marche.it/>

**Non forza lavoro (% su popolazione 15 anni in su), 2019**

	<b>ATS 22</b>	<b>Marche</b>
<b>Percettore/rice di una o più pensioni (%)</b>	26	25.0
<b>Studente/ssa (%)</b>	8.5	7.9
<b>Casaling* (%)</b>	8.5	7.4
<b>In altra condizione (%)</b>	<b>6.2</b>	<b>5.3</b>

Fonte: <http://statistica.regione.marche.it/>

### **3.5 DATI DEL REDDITO DI INCLUSIONE E DEL REDDITO DI CITTADINANZA DELL'ATS 21 E DELL'ATS 22**

In questo paragrafo verranno riportati e analizzati i dati raccolti nei due Ambiti Territoriali Sociali 21 e 22 del Reddito di Inclusione e del Reddito di Cittadinanza.

#### 3.5.1 Dati del Reddito di Inclusione nell'Ambito Territoriale Sociale 21

Nell'Ambito Territoriale Sociale 21 (ATS21) due assistenti sociali si occupavano del Punto di Accesso REI, istituito presso il Comune di San Benedetto del Tronto. Due giorni alla settimana, il lunedì e il mercoledì, si riceveva il pubblico per la compilazione della domanda ReI e per le spiegazioni dettagliate della misura stessa. Inoltre, le assistenti sociali si occupavano dell'istruttoria delle domande, l'inserimento delle stesse sul portale INPS, del monitoraggio degli esiti sulla piattaforma per catalogare le pratiche e selezionare quelle accolte per procedere all'elaborazione dei progetti.

Al 30 Novembre 2018 le domande inserite nel portale INPS sono 834.

Per l'elaborazione dei progetti era previsto un modello di scheda realizzato dall'Ambito sulla base delle indicazioni ministeriali. L'analisi preliminare prevedeva l'indagine della situazione abitativa, lavorativa, economica, relazionale, sanitaria, scolastica del nucleo, delle problematiche e delle risorse di tutti i componenti del nucleo.

Nel luglio 2018 sono stati sottoscritti i progetti delle domande accolte e protocollate nel dicembre 2017, nel mese di agosto sono stati convocati i beneficiari che hanno fatto domanda a gennaio mentre a settembre quelli che l'hanno fatta a febbraio.

Di seguito sono riportati i dati relativi ai progetti sottoscritti e alle caratteristiche dei beneficiari ReI. Sono riportati i dati anche del 2019 poiché secondo il D.L 4/19 art. 13 sancisce che per coloro ai quali il ReI sia stato riconosciuto prima del mese di aprile 2019, il beneficio continua ad essere erogato per la durata inizialmente prevista, fatta salva la possibilità di presentare domanda per il RdC a seguito di conclusione o interruzione del ReI.

*Grafico 1 N. Progetti per l'Inclusione sottoscritti nel 2018 nell'ATS 21*

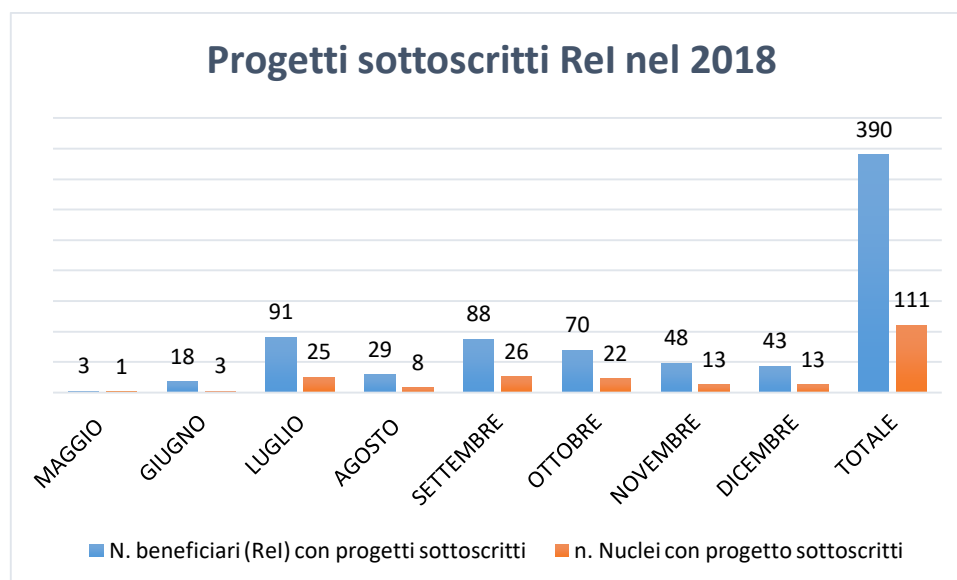


Grafico 2 N. Progetti per l'Inclusione nel 2019 nell'ATS 21

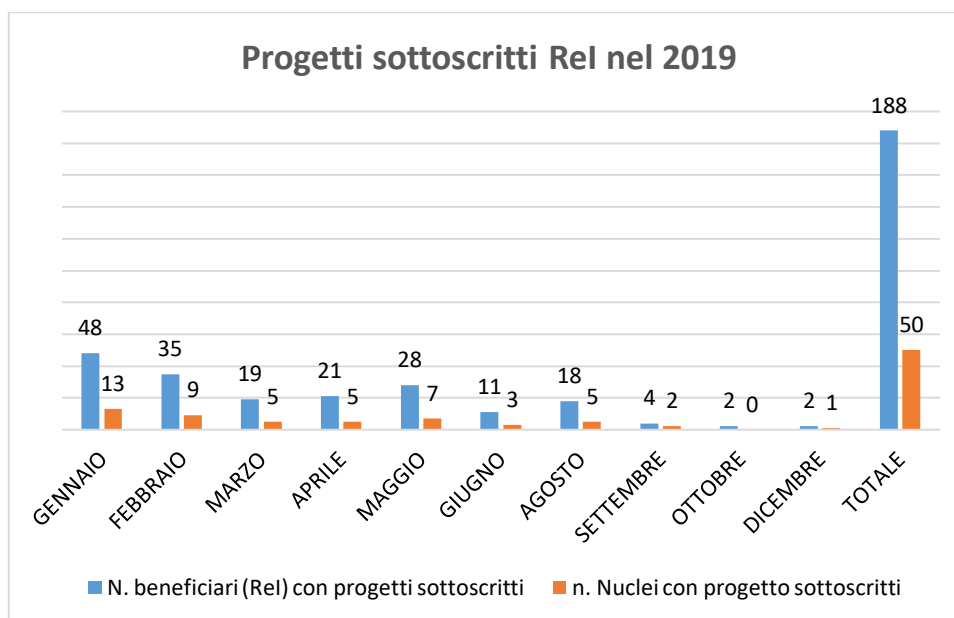


Tabella 1 N. beneficiari con progetto sottoscritto Rel per fascia di età nell'ATS 21 (2018-2019)

Fascia di età	N. beneficiari con progetti sottoscritti 2018			N. beneficiari con progetti sottoscritti 2019		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Tra 0 a 3 anni	4	2	2	4	1	3
Tra 4 a 15 anni	30	15	15	17	9	8
Tra 16 e 17 anni	7	3	4	4	3	1
Tra 18 e 24 anni	25	11	14	17	8	9
Tra 25 e 54 anni	197	71	126	107	44	63
Superiori a 54 anni	127	65	62	37	18	19
<b>Totale</b>	<b>390</b>	<b>167</b>	<b>223</b>	<b>186</b>	<b>83</b>	<b>103</b>

Tabella 2 N. beneficiari con progetto sottoscritto ReI per titolo di studio nell'ATS 21 (2018-2019)

Titolo di studio	N. beneficiari con progetti sottoscritti 2018			N. beneficiari con progetti sottoscritti 2019		
	Uomini	Donne	TOTALE	Uomini	Donne	TOTALE
Ciclo precedente all'istruzione primaria pre-scolare	3	3	6	3	3	6
Diploma istruzione primaria	23	29	52	7	13	20
Diploma secondaria inferiore	86	79	165	49	46	95
Diploma secondaria superiore	45	88	133	19	34	53
Diploma istruzione terziaria	4	17	21	3	5	8
Nessun titolo di studio	6	7	13	2	2	4
	<b>167</b>	<b>223</b>	<b>390</b>	<b>83</b>	<b>103</b>	<b>186</b>

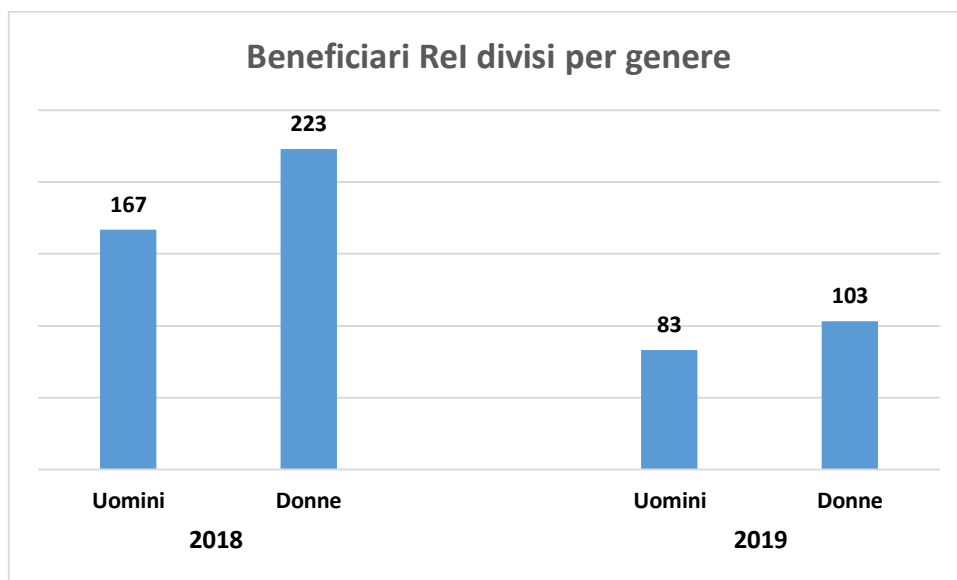
Tabella 3 N. beneficiari ReI stranieri e con disabilità con progetto sottoscritto nell'ATS 21 (2018-2019)

	2018			2019		
	TOTALE	Uomini	Donne	TOTALE	Uomini	Donne
N. beneficiari stranieri	145	48	97	70	17	53
N. beneficiari con disabilità	35	26	9	28	11	17

Tabella 4 N. beneficiari con progetto sottoscritto ReI non attivi e disoccupati nell'ATS 21 (2018-2019)

	2018			2019		
	TOTALE	Uomini	Donne	TOTALE	Uomini	Donne
N. beneficiari non attivi	69	32	37	42	21	21
N. beneficiari disoccupati	321	135	186	144	62	82
	<b>390</b>	<b>167</b>	<b>223</b>	<b>186</b>	<b>83</b>	<b>103</b>

Grafico 3 N. Beneficiari ReI divisi per genere



Dal *Grafico 3* si può evidenziare che nel 2018 e nel 2019 il 57% dei beneficiari ReI è di sesso femminile. Pertanto tra i servizi attivati dall’Ambito territoriale sociale 21 ci sono quelli inerenti al babysitteraggio e al doposcuola a seguito di molte richieste, poiché permettono alle donne che molto spesso hanno a carico la cura della prole di accettare un lavoro o dedicarsi alla ricerca di un’occupazione.

Nel mese di Novembre 2018 l’ATS 21 ha organizzato un incontro con gli Enti pubblici e privati, associazioni attive sul territorio e cooperative di riferimento per i servizi sociali territoriali, al fine di presentare le modalità di svolgimento della progettazione ReI.

A gennaio 2019 in favore dei beneficiari ReI sono stati avviati tirocini di inclusione sociale, aumentati nell’arco dell’anno.

La procedura dell'ATS 21 per l'attivazione dei tirocini prevede che l'azienda interessata invia una e-mail all'Ufficio tirocini per manifestare la sua disponibilità ad accogliere un certo numero di tirocinanti, specificando l'attività svolta dall'impresa e quali mansioni sono destinate al tirocinante, sottolineando quali sono le capacità o i titoli professionali richiesti. L'Ufficio tirocinio provvede a inviare l'e-mail al Case Manager di competenza il quale, seguendo la cronologia della sottoscrizione dei progetti, individua alcuni beneficiari con le caratteristiche professionali richieste. I nominativi vengono inviati all'azienda che seleziona il tirocinante, comunicandolo al case manager, al fine di poter redigere la convenzione tra l'Ente promotore e l'Ente ospitante.

La Case Manager sociale nella relazione redatta per il Progetto PON Inclusione ReI-RdC afferma che *«nonostante il bisogno del lavoro fosse un'esigenza espressa dalla stessa platea, nel momento in cui viene proposto un tirocinio la reazione delle persone non è così positiva e scontata. La mancanza di forte motivazione da parte delle persone convocate per effettuare un tirocinio non convince i datori di lavoro che si mettono a disposizione per accogliere i tirocinanti. In più, molto spesso le persone non rischiano un lavoretto irregolare, che garantisce una certa entrata economica e una maggiore stabilità, per un tirocinio che, troppo spesso è concesso dal datore di lavoro per coprire le esigenze di un periodo dell'anno limitato al periodo estivo, o ai saldi o altre incombenze temporanee. Una minoranza delle persone accettano i tirocini svolgendoli con diligenza e professionalità, tanto da*

*poter sperare in un'assunzione che molto spesso l'azienda però non può permettersi per motivi economici.*

*C'è anche una parte dell'utenza, costantemente in carico ai servizi sociali, che chiede aiuto ma che infondo non ha intenzione di cambiare stile di vita, di impegnarsi nelle attività lavorative.*

*Un servizio che è stata molto utile ed apprezzato è il babysitteraggio. Molte persone che avevano figli ma erano sole non potevano lavorare o seguire i tirocini perché non sapevano a chi lasciare il lavoro di cura dei propri figli durante le ore lavorative» (Case Manager)*



Tabella 5. Interventi di attivazione finanziati dal PON Inclusione (2014-2020) nell'ATS 21 tra il 2019 e il 2020

\*Finanziati con la Quota Servizi Fondo Povertà 2018

2018/19	Totale	Tipologia
N. tirocini attivati	20	
Servizi di sostegno attivati	3	Babysitteraggio Educativa domiciliare* Doposcuola Sostegno psicologico*
Corsi di formazione	5	-Corso per assistenza familiare -Corso di alfabetizzazione della lingua italiana -Corso di informatica -Corso da pizzaiolo -Corso per abilitazione alla conduzione di carrelli elevatori -Corso base camerier*/barista

In sintesi per quel che riguarda il ReI nell'ATS 21:

nel 2018 sono stati sottoscritti 390 Progetti di Inclusione pari allo 0,38% della popolazione residente nei comuni dell'Ambito. Nel novembre 2018 si registrano 834 domande inserite nel portale INPS, il 46% di queste avevano un progetto sottoscritto.

Nel 2019 sono stati sottoscritti 180 Progetti d'Inclusione di cui l'11% ha attivato un tirocinio.

### 3.5.2 Dati del Reddito di Cittadinanza nell'Ambito Territoriale Sociale 21

L'entrata in vigore del Reddito di Cittadinanza non ha interrotto e annullato il Reddito di Inclusione, infatti da marzo 2019 le due misure coesistevano, beneficiari ReI e RdC veniva presi in carico ma con modalità diverse.

Lo strumento per la gestione del beneficio RdC, ovvero la Piattaforma GePi è stata messa a disposizione dei professionisti solo a novembre 2019 creando notevoli ritardi nei controlli da parte degli Uffici Anagrafe e nella presa in carico da parte del Case Manager.

A dicembre 2019 il quadro attuativo presentava beneficiari RdC che avevano percepito il beneficio economico da otto mesi senza alcun controllo anagrafico o Analisi Preliminare.

Tabella 5 N. beneficiari RdC nell'ATS 21 al 31 dicembre 2021

<b>Numero di domande RdC presentate</b>	<b>Numero di nuclei assegnati ai Servizi sociali (splitting)</b>	<b>Numero di beneficiari RdC inviati dal CPI al Servizio Sociale</b>
3160	976	9

Tabella 6 N. nuclei beneficiari sottoscritti ai Patti nell'ATS 21 al 31/12/2021

	<b>Nuclei RdC inviati dal Servizio Sociale al CPI a seguito di Analisi Preliminare ESITO A</b>	<b>Nuclei RdC che hanno sottoscritto il Patto per l'Inclusione sociale semplificato ESITO B</b>	<b>Nuclei R/dC che hanno sottoscritto il Patto per l'Inclusione sociale (Quadro di analisi) ESITO C</b>	<b>Nuclei RdC presi in carico dai servizi specialistici ESITO D</b>
<b>San Benedetto del Tronto</b>	7	15	0	1
<b>Tutti gli altri comuni dell'ATS</b>	2	19	3	1
<b>Totale</b>	<b>9</b>	<b>34</b>	<b>3</b>	<b>2</b>

*Tabella 7 N. nuclei esonerati/esclusi o con pratiche interrotte nell'ATS 21 al 31/12/2021*

<b>Esclusi o esonerati</b>	39
<b>Pratiche interrotte</b>	62

Al 31.12.2021 il 3,1% della popolazione residente nei Comuni dell'Ambito territoriale sociale 21 ha presentato domanda per il RdC.

I nuclei assegnati al Servizio Sociale rispetto a quelli che hanno fatto domanda sono il 31%.

Rispetto ai nuclei assegnati ai Servizi Sociali il 6% sono pratiche interrotte, il 4% sono esclusi o esonerati, il 4% ha sottoscritto un Patto per l'inclusione, l'1% è stato inviato al Centro per l'Impiego a seguito di Analisi Preliminare. La grande parte restante, cioè l'85% è in attesa dell'analisi preliminare.

Tra i Patti per l'inclusione sottoscritti il 95,3% sono semplificati.

### 3.5.3 Dati del Reddito di Inclusione nell'Ambito Territoriale Sociale 22

Grafico 4 N. Progetti per l'Inclusione sottoscritti nel 2018 nell'ATS 22

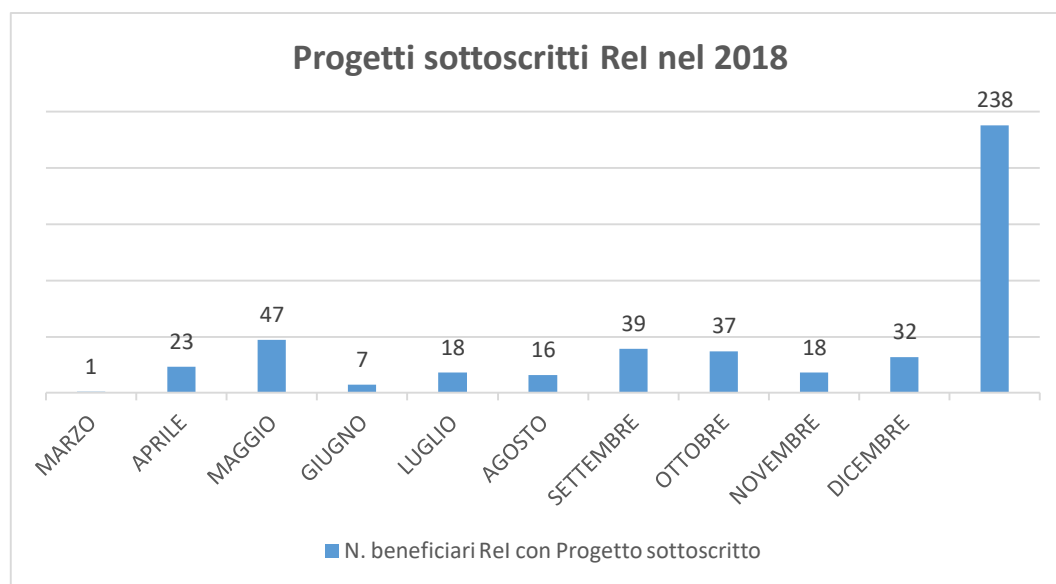


Grafico 5 N. Progetti per l'Inclusione sottoscritti nel 2019 nell'ATS 22

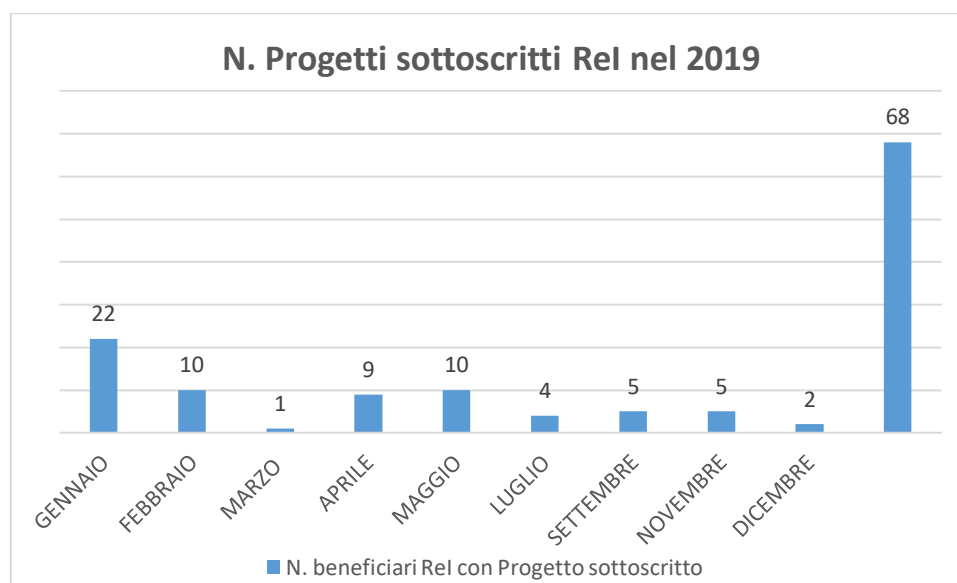


Tabella 8 N. beneficiari con progetto sottoscritto ReI per fascia di età nell'ATS 22 (2018-2019)

Fascia di età	N. beneficiari con progetti sottoscritti 2018	Uomini	Donne	N. beneficiari con progetti sottoscritti 2019	Uomini	Donne
Tra 0 a 3 anni	7	2	5	0	0	0
Tra 4 a 15 anni	41	21	20	0	0	0
Tra 16 e 17 anni	10	8	2	0	0	0
Tra 18 e 24 anni	25	9	16	1	0	1
Tra 25 e 54 anni	78	27	51	48	22	26
Superiori a 54 anni	77	39	38	19	13	6
	<b>238</b>	<b>106</b>	<b>132</b>	<b>68</b>	<b>35</b>	<b>33</b>

Tabella 9 N. beneficiari con progetto sottoscritto ReI per titolo di studio nell'ATS 22 (2018-2019)

Titolo di studio	N. beneficiari con progetti sottoscritti 2018	Uomini	Donne	N. beneficiari con progetti sottoscritti 2019	Uomini	Donne
Ciclo precedente all'istruzione primaria pre-scolare	15	7	8	0	0	0
Diploma istruzione primaria	39	18	21	2	1	1
Diploma secondaria inferiore	76	36	40	44	25	19
Diploma secondaria superiore	57	23	34	18	6	12
Diploma istruzione terziaria	5	1	4	1	1	0
Nessun titolo di studio	46	21	25	3	2	1
	<b>238</b>	<b>106</b>	<b>132</b>	<b>68</b>	<b>35</b>	<b>33</b>

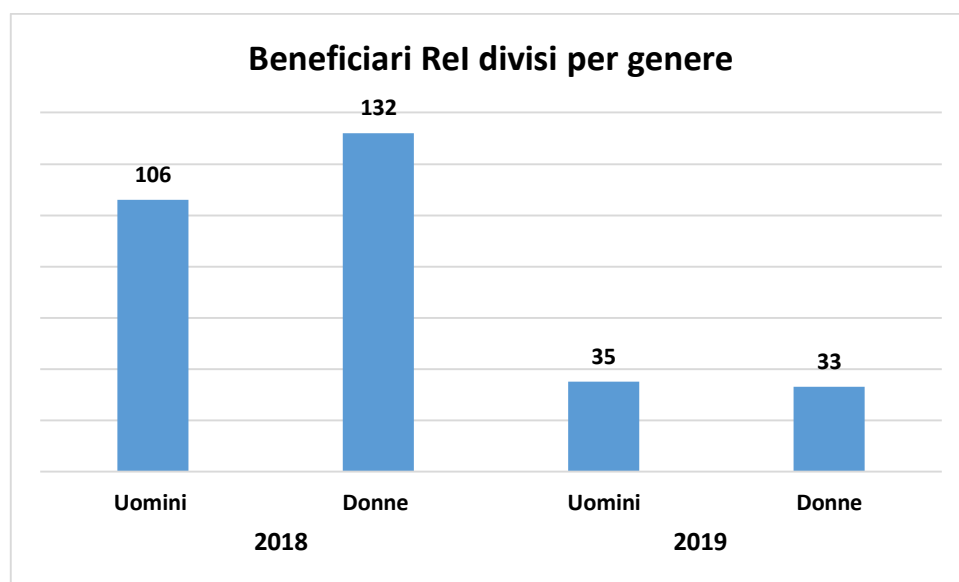
Tabella 10 N. beneficiari ReI stranieri e con disabilità con progetto sottoscritto nell'ATS 22 (2018-2019)

<b>2018</b>	TOTALE	Uomini	Donne	<b>2019</b>	TOTALE	Uomini	Donne
<b>N. beneficiari stranieri</b>	62	25	37		11	4	7
<b>N. beneficiari con disabilità</b>	60	33	27		18	11	7

Tabella 11 N. beneficiari con progetto sottoscritto ReI non attivi e disoccupati nell'ATS 22 (2018-2019)

<b>2018</b>	TOTALE	Uomini	Donne	<b>2019</b>	TOTALE	Uomini	Donne
<b>N. beneficiari non attivi</b>	55	28	27		9	4	5
<b>N. beneficiari disoccupati</b>	87	43	44		59	31	28

Grafico 6 N. Beneficiari ReI divisi per genere nell'ATS 22 (2018-2019)



In sintesi per quel che riguarda il ReI nell'ATS 22 come nell'ATS 21 quello che si rileva nel 2018 è maggiore il numero di donne rispetto agli uomini a fare richiesta del beneficio ReI.

Nel 2018 sono stati sottoscritti 238 Progetti di Inclusione pari allo 0,35% della popolazione residente nei comuni dell'Ambito. Nell'agosto 2018 si registrano 333 domande inserite nel portale INPS, di cui 160 accolte e il 70% di queste avevano un progetto sottoscritto.

Per quanto riguarda i servizi sono stati finanziati da fondi comunali, in base all'esigenza che emergeva l'utente veniva indirizzato ai servizi del Terzo Settore.

#### 3.5.4 Dati del Reddito di Cittadinanza nell'Ambito Territoriale Sociale 22

Le stesse problematiche dell'ATS 21 rispetto l'entrata in vigore del RdC nel marzo 2019 sono state riscontrate anche dall'ATS 22. Di seguito vengono riportati i dati aggregati dell'ATS 22 al 31/12/2021 del RdC.



Tabella 12 N. beneficiari RdC nell'ATS 22 al 31/12/2021

<b>Comuni</b>	<b>N domande RdC presentate</b>	<b>N. nuclei beneficiari assegnati ai servizi sociali (da splitting)</b>	<b>N. nuclei beneficiari assegnati al CPI (da splitting)</b>	<b>N. nuclei beneficiari inviati dal CPI al Servizio Sociale</b>
Acquasanta Terme	35	9	26	0
Arquata del Tronto	10	3	7	0
Ascoli Piceno	869	134	735	0
Folignano	118	26	92	0
Maltignano	47	12	35	0
Montegallo	7	1	6	0
Palmiano	2	0	2	0
Roccafluvione	34	8	26	0
Venarotta	19	6	13	0
<b>Totale</b>	<b>1141</b>	<b>199</b>	<b>942</b>	<b>0</b>

Tabella 13 N. nuclei beneficiari con sottoscrizione dei Patti nell'ATS 22 al 31/12/2021

	<b>Nuclei RdC inviati dal Servizio Sociale al CPI a seguito di Analisi Preliminare ESITO A</b>	<b>Nuclei RdC che hanno sottoscritto il Patto per l'Inclusione sociale semplificato ESITO B</b>	<b>Nuclei RdC che hanno sottoscritto il Patto per l'Inclusione sociale (Quadro di analisi) ESITO C</b>	<b>Nuclei RdC presi in carico dai servizi specialistici ESITO D</b>
Acquasanta Terme	1	2	0	0
Arquata del Tronto	0	0	0	0
Ascoli Piceno	23	42	1	1
Folignano	0	12	0	0
Maltignano	5	4	1	0
Montegallo	0	0	0	0
Palmiano	0	0	0	0
Roccafluvione	3	1	0	0
Venarotta	1	1	0	0
<b>Totale</b>	<b>33</b>	<b>62</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

*Tabella 14 N. nuclei esonerati/esclusi o altre condizioni nell'ATS 22 al 31/12/2021*

<b>N. Nuclei esclusi o esonerati</b>	56
<b>N. nuclei a cui si sta lavorando, nuclei che hanno fatto rinuncia al reddito o che sono stati segnalati a seguito di mancato rispetto della convocazione per analisi preliminare.</b>	45

*Tabella 15 N. PUC avviati al 31/12/2021 nell'ATS 22*

<b>Comuni</b>	<b>Totale PUC attivi al 31/12/2021</b>
<b>Acquasanta Terme</b>	<b>0</b>
<b>Arquata del Tronto</b>	<b>0</b>
<b>Ascoli Piceno</b>	<b>10</b>
<b>Folignano</b>	<b>5</b>
<b>Maltignano</b>	<b>0</b>
<b>Montegallo</b>	<b>0</b>
<b>Palmiano</b>	<b>0</b>
<b>Roccafluvione</b>	<b>0</b>
<b>Venarotta</b>	<b>0</b>
<b>Dato totale ATS 22</b>	<b>15</b>

Al 31.12.2021 l'1,6% dei cittadini residenti nei Comuni dell'ATS 22 ha presentato domanda RdC.

I nuclei assegnati al Servizio Sociale rispetto a quelli che hanno fatto domanda sono pari al 17,4%, di cui il 32,7% ha sottoscritto un Patto per l'Inclusione; il 28,1% sono esonerati o esclusi; il 22,6% sono in lavorazione o hanno fatto rinuncia al reddito o sono stati segnalati e il 16,6% sono stati inviati al Centro per l'Impiego a seguito di Analisi Preliminare.

Tra i Patti per l'inclusione sottoscritti il 95% rientra nei Patti semplificati.

### 3.5.5 Osservazioni

Dai dati sopra riportati emergono alcune osservazioni delle due misure di contrasto alla povertà.

Una prima osservazione è il numero dei beneficiari: i numeri del Reddito di Inclusione sono minori rispetto a quelli del Reddito di Cittadinanza poiché quest'ultimo attua la possibilità di fare domanda a chi ha un ISEE inferiore o uguale a 9.360 euro rispetto al Reddito di Inclusione in cui il limite era di 6.000 euro, di conseguenza la platea dei beneficiari si amplia.

Un'altra osservazione emersa è il tempo. L'organizzazione per la gestione del Reddito di Cittadinanza ha avuto tempi lunghi, infatti la Piattaforma GePi non era operante da subito bensì da novembre 2019 nonostante i beneficiari percepissero il reddito da aprile 2019. Inoltre dopo la sua attivazione non c'era un continuo

aggiornamento, quindi molte pratiche o non erano presenti o rimanevano in lavorazione anche se decadute.

Un'ultima osservazione da considerare riguarda il presente periodo storico (da marzo 2020 ad oggi) ovvero l'emergenza Covid-19 che ha rallentato e in alcuni mesi bloccato i servizi, i tirocini e i PUC ma anche i colloqui in presenza, nonostante i beneficiari continuassero a percepire il reddito.

### **3.6 DALLA DOMANDA VALUTATIVA A NUOVE CONSIDERAZIONI**

Dall'analisi dei due ATS della Provincia di Ascoli Piceno emergono delle differenze tra le due misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale:

1- I numeri: come si poteva temere, la differente implementazione ha generato risultati differenti in termini di patti sottoscritti. Prendendo in riferimento l'Ambito Territoriale Sociale 21 nel 2018 il 46% (rispetto alle domande presentate) dei beneficiari aveva un Progetto d'Inclusione sociale sottoscritto mentre nel 2021 si registra il 4% dei Patti per l'Inclusione sociale sottoscritti. Nell'Ambito Territoriale Sociale 22 si registra, al 31 agosto 2018, che il 70% (rispetto alle domande accolte) dei beneficiari aveva un Progetto d'Inclusione sociale sottoscritto a differenza del 2021 che la percentuale di beneficiari che avevano sottoscritto il Patto per l'Inclusione era pari al 32,7%.

2- La compilazione della domanda.

Il supporto all'informazione e all'orientamento sono fondamentali per l'efficacia

della misura; «assicurarsi che vi sia una buona comprensione delle regole delle condizionalità da parte dei percettori della misura, in particolare coloro che hanno meno opportunità di ingresso nel mercato del lavoro e bassi livelli di istruzione» (Leone, 2016, p. 6).

Con il Reddito di Inclusione sono stati previsti i Punti Unici di Accesso Rei in cui le persone potevano richiedere alle assistenti sociali informazioni sulla misura (beneficio, attività, sanzioni, requisiti), una valutazione dei requisiti e un aiuto nella compilazione della domanda, garantendo un supporto alla persona e un primo dialogo e contatto con l'Ente.

Il Reddito di Cittadinanza non prevede questo supporto, le persone si rivolgono ai CAF<sup>21</sup>, ai patronati, alle Poste (e sul sito INPS) per presentare la domanda ma questi ultimi hanno il solo compito di inserire la domanda sul portale INPS, non avendo funzione di supporto e di informazione.

*«Ora (con il Reddito di Cittadinanza) sono soprattutto i CAF a svolgere il lavoro che noi facevamo nei Punti di Accesso REI. La mia professione mi permette già dall'inizio di definire un contatto, di comprendere le problematiche, davo tutte le*

---

21 Secondo il XIX Rapporto Annuale dell'INPS le domande di RdC e PdC sono state presentate nel 58,4% dei casi attraverso CAF, nel 24,7% dei casi attraverso Patronati, nel 16,2%, presso Poste Italiane e soltanto lo 0,7% dei nuclei ha fatto domanda direttamente tramite l'INPS.

*informazioni e soprattutto valutavo bene i requisiti; ora invece compilano la domanda e basta.» (Intervista Case Manager)*

Dalla differente implementazione, non è stato possibile rilevare in termini quantitativi il numero di beneficiari totali dal 2019 a cui è stato interrotto il beneficio poiché non in possesso dei requisiti, ma dalle Case Manager emerge che questo mancato supporto all'informazione, all'orientamento e all'assistenza alla compilazione della domanda ha comportato che i beneficiari che hanno fatto domanda, hanno compilato la Dichiarazione di Responsabilità e hanno iniziato a percepire il beneficio, durante l'Analisi Preliminare mentre si raccolgono le informazioni anagrafiche e sulla situazione economica emergono delle incompatibilità su quanto dichiarato e quindi, poi le persone dovranno risarcire quanto indebitamente percepito.

### 3- I tempi e le modalità dei colloqui

Nella teoria si sostiene che «se le persone sanno che esiste una verifica effettiva del percorso, se per i cittadini sono chiare le regole riguardanti le condizionalità e se le persone vengono chiamate in modo costante dal case manager a confrontarsi sui progressi fatti, è più probabile che queste escano da condizioni di marginalità e riescano a trovare un'occupazione soddisfacente. Il confronto costante con operatori preparati svolge una funzione di supporto e consente la mobilitazione di risorse formali e informali» (Leone, 2016, p. 3).



*«È facilmente intuibile che nessuno al primo incontro con una persona riuscirebbe ad esprimere le problematiche e i disagi che vive, quindi avere la possibilità di pochi colloqui prima di sottoscrivere il patto rende il mio lavoro ancora più difficile. Con il Reddito di Inclusione si aveva più tempo (6 mesi nel 2018) quindi si aveva la possibilità di fare più colloqui, di capire più in profondità il disagio e cosa alla persona realmente serviva... quello che fa perdere molto tempo nei colloqui è la piattaforma che molto spesso non funziona o non è aggiornata»*  
(Intervista Case Manager)

*«Quando si chiama la persona per stabilire un appuntamento, se non si presenta si manda una raccomandata con ricevuta di ritorno, la raccomandata può essere spedita tre volte prima che gli venga revocato il beneficio. Questi passaggi generano dei tempi lunghi prima della sottoscrizione del Patto e anche una deresponsabilizzazione e una mancanza di motivazione da parte dell'utente che nel frattempo riceve il beneficio economico»* (Intervista Case Manager)

Nel Reddito di Inclusione e nel Reddito di Cittadinanza i tempi per il colloquio dell'analisi preliminare (entro 30 giorni dall'accettazione della domanda) e per la sottoscrizione del Progetto o del Patto (entro 20 giorni dall'analisi preliminare) sono i medesimi.

Nelle linee guida<sup>22</sup> per gli operatori REI viene enunciato che «per le domande presentate fino a dicembre 2018, le amministrazioni interessate avranno a disposizione 6 mesi per comunicare l'avvenuta sottoscrizione del progetto personalizzato, in mancanza della quale il beneficio sarà sospeso. Per le domande presentate dal 1° gennaio 2019 il versamento del beneficio sarà disposto dall'INPS solo dopo la comunicazione dell'avvenuta sottoscrizione del progetto personalizzato e decorrerà dal mese successivo alla richiesta».

Per quanto riguarda il Reddito di Cittadinanza le linee guida<sup>23</sup> spiegano che l'adesione al Patto per l'inclusione sociale (o al Patto per il lavoro), per i nuclei non esentati, è una condizione necessaria per il mantenimento del beneficio economico. Il Patto deve essere sottoscritto dai componenti del nucleo familiare entro 20 giorni lavorativi dalla data in cui è stata effettuata l'Analisi preliminare.»

Nel Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26 (in G.U. 29/03/2019, n. 75) si aggiunge che il Patto per l'inclusione sociale prevede in ogni caso la frequenza almeno mensile in presenza presso i servizi di contrasto alla povertà al fine della verifica dei risultati raggiunti e del rispetto degli impegni assunti nell'ambito del progetto personalizzato; in caso di mancata

---

22 Linee guida ReI: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-ReI/Documents/Linee-guida-REI.pdf>

23 Linee guida RdC: <https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Patto-per%20-inclusione-sociale/Documents/RdC-LINEE-GUIDA.pdf>

presentazione senza comprovato giustificato motivo si applica la decadenza dal beneficio.

Quello che effettivamente è attuato e che differenzia le due misure è che il Reddito di Inclusione aveva tempi maggiori per la sottoscrizione dei Progetti per l'Inclusione sociale questo permetteva di comprendere in profondità il disagio del beneficiario mentre il Reddito di Cittadinanza prevede tempi più stretti fin da subito, determinando una presa in carico che potrebbe non essere efficace nel lungo periodo.

In merito alle modalità dei colloqui dalle interviste con le case manager emerge una differenza di approccio e relazione con il beneficio, infatti con il ReI era possibile instaurare una relazione ai fini di un'inclusione socio lavorativa che aveva inizio già dal momento della domanda e prevedeva colloqui con minor utilizzo di strumentazione standardizzata. A differenza del ReI, con il Reddito di Cittadinanza i tempi e le modalità diventano più standardizzati, con schede predefinite limitando la relazione ai fini dell'inclusione socio lavorativa.

4. Servizi e collaborazione con il Terzo Settore e il Centro per l'Impiego. Un aspetto che sicuramente è emerso e si è sviluppato con il Reddito di Inclusione e prosegue con il Reddito di Cittadinanza è il lavoro di rete con il Terzo Settore e il Centro per l'Impiego, in entrambi gli ATS emerge la forte collaborazione tra gli Enti per dare supporto al beneficiario. Quello che viene meno è l'integrazione dell'ASUR.

## **CONCLUSIONI**

Il Reddito di Inclusione e il Reddito di Cittadinanza sono misure di contrasto alla povertà fondamentali per essere in linea con quanto raccomandato dal Parlamento Europeo. Queste misure sono riconosciute come livelli essenziali di prestazione (LEP), quindi devono essere garantite su tutto il territorio, infatti a tal fine vengono previsti finanziamenti strutturali. Queste misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale sono un passo importante per il Welfare italiano.

Dai dati Istat si riscontra in misura nazionale che l'intensità della povertà, cioè quanto la spesa mensile delle famiglie povere è mediamente sotto la linea di povertà in termini percentuali, ovvero "quanto poveri sono i poveri", è diminuita, infatti nel 2018 era pari al 19,4% rispetto al 2017 che era pari al 20,4%. Questa diminuzione dell'intensità registrata è legata anche all'attuazione del Reddito di Inclusione, infatti nel XVII Rapporto Annuale pubblicato dall'INPS si sostiene che l'ammontare del beneficio economico del Reddito di Inclusione è troppo modesto quindi non permette ai beneficiari di uscire dalla povertà ma ne vedono una riduzione dell'intensità.

Questo lavoro di ricerca si è focalizzato sulla condizionalità delle misure, poiché legato al beneficio economico c'è il dovere di sottoscrivere Progetti o Patti in cui si prevede l'adozione di determinati comportamenti. Secondo la letteratura è fondamentale dare un supporto al beneficiario affinché ci sia la buona riuscita del progetto personalizzato. Infatti la parola chiave della ricerca è supporto

all'inclusione sociale e come questo sia stato previsto nel Reddito di Inclusione e nel Reddito di Cittadinanza. L'analisi è stata svolta su due Ambiti Territoriali Sociali (ATS) 21 e 22 nella Provincia di Ascoli Piceno.

Ciò che emerge è una forte differenza tra le due misure, infatti partendo dalle percentuali di Progetti per l'Inclusione e Patti per l'Inclusione sottoscritti, nel ReI se ne registrano un numero maggiore. Un fattore che ha influito è stata la pandemia di Covid-19 che non ha permesso per alcuni mesi di svolgere i colloqui. Oltre a questo c'è stata la mancata attivazione della Piattaforma GePi, che ha creato un importante rallentamento.

Inoltre per quanto riguarda il supporto del beneficiario nel fase di targeting si rileva nel ReI un importante sostegno all'informazione e all'orientamento, le quali sono una componente rilevante per il raggiungimento dell'obiettivo. In merito a questo si propone un rafforzamento del servizio di informazione ed orientamento, che non abbia un carattere solo pubblicitario ma che sia strutturato con personale dedicato, poiché questa fase è importante per evitare anche che non ci siano molti falsi positivi, cioè coloro che non ne hanno diritto.

In più, nell'analisi preliminare e nei colloqui previsti per la sottoscrizione del Progetto/Patto si rileva che nel ReI c'è una maggiore possibilità di relazione tra case manager e beneficiario mentre nel RdC tutto il processo di relazione è standardizzato e legato a schede prestabilite. Questo aspetto che emerge è utile per ricordare che nella programmazione di queste politiche bisogna considerare che la

riuscita degli obiettivi non è nell'azione dell'operatore ma nel rapporto di fiducia che si sviluppa tra beneficiario e operatore. Di conseguenza si devono garantire e rafforzare il numero del personale professionale, i servizi e le opportunità che il case manager possono offrire al beneficiario, superando la logica della sussistenza ed evitare una burocratizzare del processo di attivazione del beneficiario.

Un'ultima considerazione emersa riguarda l'integrazione tra Terzo Settore, ATS e Centro Per l'Impiego, iniziata con il ReI e che prosegue nel RdC, si evince che ciò che viene a mancare è l'integrazione con l'ASUR e questo rende difficoltoso il supporto a quei beneficiari con disagi specifici.

In conclusione è importante ribadire che queste misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale da poco entrate nel Welfare italiano sono fondamentali anche se presentano alcune criticità, ed è solo valutandole e analizzandole è possibile migliorare la loro efficacia.

## **BIBLIOGRAFIA**

Baldini M., Busilacchi G., Gallo G., 2018, *Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci paesi europei*, in «La Rivista delle Politiche Sociali»

Bezzi C., *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*, FrancoAngeli, Milano, 2010

Bezzi C., *La valutazione dei servizi alla persona*, 2003

Bolzoni M., Granaglia E., 2018, *Attivazione e politiche di contrasto alla povertà*, in «Social Cohesion Papers»

De Ambrogio U., Dessi C., Ghetti V., *Progettare e valutare nel sociale. Metodi ed esperienze*, Carocci, Roma, 2013

Franzoni F., Ancorelli M., *La rete dei servizi alla persona*, Roma, Carocci, 2015

Leone L., Rinaldi F. M., Tomei G., *Misure di contrasto della povertà e condizionalità. Una sintesi realista delle evidenze*, FrancoAngeli, Milano, 2017

Leone L., 2016, *Le condizionalità nelle politiche di welfare: quando e come utilizzarle* in «WELFARE OGGI», Maggioli Editore n.2

Martini A., Sisti M., *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2009

Sabatini G., *Welfare state. Nascita, evoluzione e crisi. Le prospettive di riforma*, FrancoAngeli, Milano, 2009

Stame N., *Valutazione Pluralista*, FrancoAngeli, Milano, 2016

Toso S., *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Il Mulino, Bologna, 2016

Weiss C., Birckmayer J. D., 2000, Theory- based evaluation in practice. *What Do We Lear?* in «EVALUATION REVIEW»

## **SITOGRAFIA**

<https://www.istat.it/>

<https://www.inps.it/listituto/la-storia>

<https://www.treccani.it/enciclopedia/inps>

<https://www.camera.it/>

<https://www.lavoro.gov.it/>

<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/REI-sintesi.pdf>

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

[https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati\\_analisi\\_bilanci/Osservatori\\_statistici/Osservatorio\\_REI/Report\\_gennaio\\_2018-marzo\\_2019.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Osservatorio_REI/Report_gennaio_2018-marzo_2019.pdf)

<https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/requisiti>

<https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/come-si-calcola>

<https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei-rdc>

<https://www.lavoro.gov.it/redditicittadinanza/Patto-per%20inclusione-sociale/Documents/RdC-ANALISI-PRELIMINARE.pdf>



<https://www.lavoro.gov.it/redditocittadinanza/Patto-per%20inclusione-sociale/Documents/RdC-PATTO-INCLUSIONE-SOCIALE.pdf>



