BENE COMUNE

La valutazione delle politiche di contrasto della povertà: il lavoro dell'Alleanza

La Rivista, Numeri, Alleati contro la povertà

Liliana Leone | 29 Dicembre 2017

La valutazione dell'implementazione del SIA, realizzato dall'Alleanza contro la povertà in Italia, intendeva sostenere un dibattito informato sulle politiche di contrasto della povertà e poneva al centro dell'attenzione l'adeguatezza dei processi di rafforzamento amministrativo e di infrastrutturazione dei servizi degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS); prerequisito essenziale per una efficace azione della misura di contrasto della povertà

Come sta funzionando nelle diverse regioni il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), la misura 'ponte' di contrasto della povertà e come favorire l'implementazione del Reddito di Inclusione?

Questa è in sintesi la domanda che un anno fa, a gli inizi del 2017, si è posta l'Alleanza contro la povertà che ha deciso di realizzare la valutazione del primo anno di implementazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), la misura 'ponte' di accompagnamento e messa a regime in Italia dello schema di contrasto della povertà denominato Reddito di Inclusione (Rei).

Lo studio è stato autofinanziato e fa parte dello sforzo dell'Alleanza di sostenere un dibattito informato sulle politiche di contrasto della povertà e poneva al centro dell'attenzione l'adeguatezza dei processi di rafforzamento amministrativo e di infrastrutturazione dei servizi degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), prerequisito essenziale per una efficace azione della misura di contrasto della povertà.

A cosa è servita la ricerca valutativa dell'Alleanza

Quanto emerso grazie al lavoro dell'Alleanza ha già offerto degli elementi in corso d'opera per orientare alcuni contenuti dei decreti legislativi riguardanti il Rei (D.Lgs 147/2017 e Legge

15 marzo 2017, n. 33) e dei programmi di assistenza tecnica. Inoltre sta offrendo informazioni preziose alle regioni, e agli organismi del terzo settore, impegnati nella definizione dei Piani regionali di contrasto della povertà come pure agli Ambiti territoriali sociali (ATS).

E' stato inoltre sviluppato un database aggiornato sugli ATS presenti in Italia al 1 gennaio 2017 con sviluppo di indicatori demografici e socioeconomici oltre a un indicatore sulla platea dei beneficiari potenziali. L'Alleanza con l'obiettivo di condividere e aggiornare continuamente le informazioni, arricchirle con nuove variabili ha messo a disposizione due database, risultato di un approfondito lavoro di ricerca sulla documentazione ufficiale prodotta dalle 20 Regioni in materia di Piani di Zona.

Tali database in formato opendata possono essere facilmente utilizzati (si tratta di un Foglio in formato Excel) per tutte le attività di programmazione a livello di singolo ATS, di Regione o per comparare i diversi territori. In esso sono contenute le principali statistiche demografiche e socio-economiche calcolate a livello di Ambito a partire dalle statistiche dei Comuni che ricadono al suo interno, con l'eccezione delle statistiche sul mercato del lavoro (tassi di occupazione e disoccupazione).

Gli ATS inclusi nel database dell'Alleanza sono 594 (ATS aggiornati a gennaio 2017 che hanno ricevuto i finanziamenti del Pon Inclusione Avviso 3/2016). Di questi 227 sono nelle regioni del Nord, 106 nel Centro, 261 nelle regioni del Sud e nelle Isole.

Perché quanto rilevato dalla Valutazione del SIA è attuale

Quanto rilevato continuerà ad essere attuale per il ReI perché ovviamente l'infrastrutturazione della rete dei servizi sociali, lo sviluppo di modelli organizzativi integrati tra politiche sociali e politiche attive del lavoro e di competenze professionali, richiedono tempi lunghi. Gli ATS rimangono sotto pressione, con carichi lavorativi importanti. Si assisterà ad un progressivo aumento delle risorse finanziarie e umane a disposizione, a partire dalle convenzioni per i fondi PON Inclusione firmate in questi ultimi mesi e alla quota del Fondo povertà vincolata al rafforzamento dei servizi (a 262 milioni di euro nel 2018), che si accompagnerà nel prossimo semestre ad un raddoppio della platea dei destinatari.

Il Rei rappresenta un momento di svolta delle politiche di welfare nel loro complesso in linea con recenti raccomandazioni del Parlamento Europeo (in particolare la Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà) sulle politiche di reddito minimo per il contrasto della povertà. Esiste una percezione diffusa, che è sulle modalità di implementazione della misura, sui processi di rafforzamento amministrativo e sull'effettivo sviluppo di sinergie tra

diversi attori e settori di policy 'che si gioca la partita'. I sistemi del welfare territoriale italiano, storicamente "a macchia di leopardo", continuano a rappresentare condizioni/vincoli imprescindibili per il successo della misura e per garantire l'esigibilità della misura e occorrono valutazioni in grado di cogliere il nesso tra efficacia della misura e caratteristiche dei contesti d'attuazione.

Perché serve un monitoraggio del Rei e chi deve realizzarlo

Un serio monitoraggio da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), dell'Inps e delle regioni, con una restituzione delle informazioni puntuale e periodica, è essenziale per garantirne una adeguata *governance,* alimentare un dibattito pubblico informato e mettere a disposizione delle amministrazioni e della comunità scientifica dati preziosi ai fini della programmazione, della ricerca e del miglioramento dei processi attuativi.

Anche i singoli ATS devono rafforzare *le proprie capacità di monitoraggio della misura*. Dalla valutazione è emerso che secondo gli ATS le proprie competenze in materia di monitoraggio di interventi sociali complessi sono elevate e consolidate solo nel 51% dei casi.

E' scorretto tecnicamente e sostanzialmente parlare di monitoraggio riferendosi al lavoro di ricerca realizzato dall'Alleanza. L'Alleanza è un soggetto esterno che con il supporto di membri delle organizzazioni locali ha senza alcun mandato da parte dell'Amministrazione pubblica ha raccolto, su base volontaria (con il 56% di rispondenti) delle opinioni tramite delle interviste realizzate con alcuni referenti dei Comuni impegnati nel SIA ma non necessariamente con referenti formali o responsabili dei servizi (es: RUP Responsabile Unico del Procedimento). Non abbiamo avuto l'accesso diretto a dati amministrativi ufficiali presenti nel database dell'INPS. Il monitoraggio è invece una funzione continua interna di tipo amministrativo che in modo regolare e sistematico raccoglie dei dati relativi a indicatori stabiliti per fornire, in corso d'opera, all'ente esecutore e alle principali parti interessate, indicazioni sullo stato di avanzamento, sul conseguimento degli obiettivi e sull'utilizzazione dei fondi allocati. "Il monitoraggio riguarda una raccolta di dati stabiliti in anticipo dal management del programma, raccolti nel corso dell'implementazione da addetti interni" (Glossario OCSE).

Quest'ultima riflessione si aggancia al secondo aspetto connesso ai metodi di valutazione.

Che tipo di valutazione occorre e chi la può farla

In un'ottica democratica e pluralistica occorrono non una ma dieci valutazioni con committenze diverse e domande valutative mirate! Non ha davvero senso un dibattito ideologico sugli approcci perché i quesiti a cui dobbiamo rispondere sono diversificati come

pure le prospettive dei committenti.

Il lavoro di valutazione dell'Alleanza, come già anticipato, riguardava i processi di implementazione, cioè come si sta attuando una misura nei diversi contesti, e per tale ragione abbiamo utilizzato approcci coerenti con tale finalità che fanno parte degli approcci TBIE Theory Based Impact Evaluation. Quest'ultima famiglia di approcci è adatta a valutare gli impatti e rispondere a domande relative sia all'efficacia della misura, sia a comprendere come e per chi sta funzionando un programma. Tale approccio è stato scelto per questo lavoro di valutazione perché, come indicato anche dalla stessa Unione Europea (v. Linee guida per la valutazione dei programmi socioeconomici Evalsed, Commissione Europea 2013) offre al policy maker un quadro di riferimento fondamentale per comprendere gli effetti di programmi come il SIA-Rei dove si integrano una pluralità di interventi di altri settori. Gli approcci di tipo sperimentale (si parla spesso di metodi controfattuali) sono mirati prioritariamente a stabilire se e in che misura un dato intervento produce gli effetti desiderati su predefinite dimensioni di interesse ma non sono adatti a offrire in tempi brevi (9 mesi) risposte che riguardano le modalità di implementazione e le problematicità su tutti i territori coinvolti nella misura.

Il Rei rappresenta un passaggio 'epocale' per il welfare italiano e occorre sostenere i processi di apprendimento, un dibattito pubblico e il confronto tra tutti gli attori pubblici e del 'economia sociale' chiamati a gestire questo importante momento. La comprensione dei processi attuativi e delle soluzioni amministrative va connessa alle caratteristiche dei contesti in modo da rendere intellegibili e confrontabili le buone prassi locali, e di supportare di conseguenza percorsi di trasferimento delle conoscenze evitando di 'reinventare continuamente' quanto abbiamo appreso altrove.

Tags: ATS REI SIA valutazione