



DIPARTIMENTO DI SCIENZE DELLA FORMAZIONE

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN  
TEORIA E RICERCA EDUCATIVA E SOCIALE

Curriculum  
RICERCA SOCIALE TEORICA E APPLICATA

XXIX CICLO

Tesi di Dottorato

**TEORIE E PRASSI DELLA VALUTAZIONE DELLE  
MISURE A CONTRASTO DELLA POVERTA' IN ITALIA.  
Un'indagine sui beneficiari dei contributi economici in  
Valle d'Aosta e a Livorno**

Dottoranda: Lucia Mazzuca

Docente Guida: Prof. Marco Burgalassi

Coordinatore: Prof.ssa Giuditta Alessandrini



# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>7</b>
<b>PARTE I – LA CORNICE TEORICA DI RIFERIMENTO</b> .....	<b>14</b>
<b>CAPITOLO 1: UNO SGUARDO D’INSIEME SULLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE</b> .....	<b>15</b>
1.1 IL NUCLEO COSTITUTIVO DEL CONCETTO DI VALUTAZIONE.....	15
1.2 GLI ASPETTI SALIENTI DELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE .....	18
1.2.1 <i>Breve disamina del concetto di politiche pubbliche</i> .....	18
1.2.2 <i>Cosa si valuta</i> .....	21
1.2.3 <i>Perché si valuta</i> .....	23
1.2.4 <i>Come utilizzare i risultati della valutazione</i> .....	26
1.2.5 <i>Valutare secondo una logica ex post</i> .....	28
1.3 GLI APPROCCI CLASSICI ALLA VALUTAZIONE .....	33
1.3.1 <i>La valutazione basata sulla teoria</i> .....	38
1.3.2 <i>La valutazione realistica</i> .....	41
1.4 IL CAMMINO DELLA VALUTAZIONE IN ITALIA .....	44
1.4.1 <i>Come è nata la valutazione</i> .....	44
1.4.2 <i>I nodi critici dello sviluppo della valutazione</i> .....	49
1.5 VALUTAZIONE E POLITICHE SOCIALI: UN BINOMIO NECESSARIO E PROBLEMatico .....	53
1.5.1 <i>La valutazione nella legislazione sociale nazionale</i> .....	53
1.5.2 <i>La valutazione sociale nei contesti regionali</i> .....	56
1.5.3 <i>Le criticità emergenti</i> .....	60
<b>CAPITOLO 2: POVERTA’ E POLITICHE DI CONTRASTO IN ITALIA</b> .....	<b>67</b>
2.1 Istantanee sulla diffusione della povertà in Italia.....	67
2.2 Le politiche nazionali contro la povertà .....	73
2.3 Senza reddito minimo? .....	78
2.3.1 <i>Una precisazione concettuale</i> .....	78
2.3.2 <i>Prove di reddito minimo in Italia</i> .....	86
2.4. GLI INTERVENTI LOCALI DI SOSTEGNO AL REDDITO .....	97
<b>CAPITOLO 3: VALUTARE GLI INTERVENTI PUBBLICI CONTRO LA POVERTA’</b> .....	<b>107</b>
3.1 IL DIBATTITO TEORICO .....	107
3.1.1 <i>Le indagini sui beneficiari</i> .....	110
3.2 UNA RICOGNIZIONE DESCRITTIVA DELLO STATO DELL’ARTE .....	111
a. <i>Reddito Minimo di Inserimento</i> .....	114
b. <i>Programma di promozione della Cittadinanza Solidale (Regione Basilicata)</i> .....	115
c. <i>Reddito di Base per la Cittadinanza (Regione Friuli Venezia Giulia)</i> .....	117
d. <i>Reddito di Cittadinanza (Regione Campania) a Napoli</i> .....	118
e. <i>Il Reddito di Garanzia (Provincia autonoma di Trento)</i> .....	119
3.3. ALCUNE CONSIDERAZIONI.....	121
<b>PARTE II - LA RICERCA EMPIRICA: NOTA METODOLOGICA E PRESENTAZIONE DEI RISULTATI</b> .....	<b>124</b>
<b>CAPITOLO 4: IL DISEGNO DELLA RICERCA SUL CAMPO</b> .....	<b>125</b>
4.1 IL TERRENO DI INDAGINE .....	125

4.2 OBIETTIVI E CARATTERISTICHE DELLE INDAGINI .....	128
4.3 LO STRUMENTO DI RILEVAZIONE .....	130
4.4 IMPLEMENTAZIONE, LIMITI E VALORE DELLE INDAGINI .....	132
<b>CAPITOLO 5: INDAGINE SUI BENEFICIARI DEI CONTRIBUTI PER L'INCLUSIONE SOCIALE DELLA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA .....</b>	<b>135</b>
5.1 IL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO E LA DIFFUSIONE DELLA POVERTÀ IN VALLE D'AOSTA .....	135
5.2 LE CARATTERISTICHE DELLA MISURA .....	137
5.3. COSA È SCATURITO DALL'INDAGINE .....	142
5.3.1 <i>I numeri dei Contributi per l'Inclusione Sociale</i> .....	142
5.3.2 <i>Il profilo dei beneficiari</i> .....	144
5.3.3 <i>La richiesta e l'impiego dei CIS</i> .....	149
5.3.4 <i>Il punto di vista dei beneficiari sui CIS</i> .....	151
5.4 CONSIDERAZIONI EMERGENTI .....	155
<b>CAPITOLO 6: INDAGINE SUI BENEFICIARI DEL REDDITO DI CITTADINANZA LOCALE DEL COMUNE DI LIVORNO .....</b>	<b>158</b>
6.1 CENNI SUL QUADRO SOCIO-ECONOMICO E SULLA DIFFUSIONE DELLA POVERTÀ A LIVORNO .....	158
6.2 LE CARATTERISTICHE DELLA MISURA .....	160
6.3 COSA È SCATURITO DALL'INDAGINE .....	163
6.3.1 <i>Alcuni numeri del RCI</i> .....	163
6.3.2 <i>Il profilo dei beneficiari</i> .....	164
6.3.3 <i>Canale di conoscenza e impiego del RCI</i> .....	170
6.3.4 <i>Il punto di vista dei beneficiari sul RCI</i> .....	171
6.4 CONSIDERAZIONI EMERGENTI .....	175
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>180</b>
I. UNO SGUARDO COMPLESSIVO AI RISULTATI DELLA RICERCA .....	180
II. POSSIBILI LINEE DI RICERCA FUTURE .....	187
III. IMPLICAZIONI DI POLICY .....	189
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>193</b>
<b>SITOGRAFIA .....</b>	<b>209</b>
<b>ALLEGATO 1: QUESTIONARIO PER I BENEFICIARI DEI CONTRIBUTI PER L'INCLUSIONE SOCIALE .....</b>	<b>210</b>
<b>ALLEGATO 2: QUESTIONARIO PER I BENEFICIARI DEL REDDITO DI CITTADINANZA LOCALE .....</b>	<b>217</b>

## INDICE DELLE TABELLE

TABELLA 1: CARATTERISTICHE DELLA VALUTAZIONE COSTRUTTIVA E DELLA VALUTAZIONE RIEPILOGATIVA.....	23
TABELLA 2: AMBITI TEMATICI DELLE PRINCIPALI ATTIVITÀ VALUTATIVE REALIZZATE NELLE REGIONI (2004-2009) .....	57
TABELLA 3: NUMERO DI INDIVIDUI E FAMIGLIE IN SITUAZIONE DI POVERTÀ ASSOLUTA E RELATIVA IN ITALIA. ANNI 2007, 2014, 2015.....	68
TABELLA 4: INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA PER AMPIEZZA DELLA FAMIGLIA E NUMERO DI FIGLI MINORI (%), ANNI 2007 E 2015 .....	69
TABELLA 5: INDICATORI DI POVERTÀ O ESCLUSIONE SOCIALE PER TIPOLOGIA DI REDDITO (%). ANNI 2014 E 2015.....	72
TABELLA 6: INDICATORI DI POVERTÀ O ESCLUSIONE SOCIALE PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (%). ANNI 2014 E 2015.....	72
TABELLA 7: LE PRINCIPALI MISURE ASSISTENZIALI NAZIONALI DI SOSTEGNO AL REDDITO .....	74
TABELLA 8: MODELLO DI REDDITO DI CITTADINANZA E MODELLO DI REDDITO MINIMO A CONFRONTO ..	85
TABELLA 9: MISURE LOCALI DI SOSTEGNO AL REDDITO ATTIVATE PRIMA E SUBITO DOPO LA SPERIMENTAZIONE DEL RMI .....	98
TABELLA 10: CARATTERISTICHE ESSENZIALI DELLE MISURE DI SOSTEGNO AL REDDITO ATTIVATE PRIMA E SUBITO DOPO LA SPERIMENTAZIONE DEL RMI.....	99
TABELLA 11: CARATTERISTICHE ESSENZIALI DELLE MISURE LOCALI DI SOSTEGNO AL REDDITO DI RECENTE INTRODUZIONE (2014-2016) .....	104
TABELLA 12: UNIVERSO, CAMPIONE TEORICO E CAMPIONE EFFETTIVO NELLE INDAGINI SUI CIS E SUL RCI .....	133
TABELLA 13: INCIDENZA (%) DELLA POVERTÀ RELATIVA INDIVIDUALE NEGLI ANNI 2014 E 2015 .....	136
TABELLA 14: INDICATORI DI POVERTÀ O ESCLUSIONE SOCIALE NELLE REGIONI NORDOCCIDENTALI (ANNI 2014-2015 PER 100 INDIVIDUI CON LE STESSA CARATTERISTICHE <sup>(A)</sup> ) .....	136
TABELLA 15: LE CARATTERISTICHE ESSENZIALI DEI CONTRIBUTI PER L'INCLUSIONE SOCIALE .....	141
TABELLA 16: NUMERO DI RICHIESTE DEI CIS PRESENTATE E ACCOLTE, E IMPORTO DELLA SPESA DI COMPETENZA (DAL 2011 AL 2015) .....	142
TABELLA 17: CITTADINANZA, GENERE, LUOGO DI RESIDENZA E FASCE DI ETÀ DEI BENEFICIARI (VALORI PERCENTUALI) .....	143
TABELLA 18: CONFRONTO TRA LA POPOLAZIONE DEI BENEFICIARI DEI CIS NEL 2015 E IL CAMPIONE (VALORI PERCENTUALI).....	145
TABELLA 19: CONDIZIONE OCCUPAZIONALE DEL CAMPIONE DEI BENEFICIARI DEI CIS .....	146
TABELLA 20: IL PROFILO DEI BENEFICIARI DEI CIS.....	148
TABELLA 21: ENTRATE DEL NUCLEO DEI BENEFICIARI NEL 2015, AD ESCLUSIONE DEI CIS .....	149
TABELLA 22: INFLUENZA PERCEPITA DEI CIS SULLA SITUAZIONE ECONOMICA DEL NUCLEO .....	152
TABELLA 23: NUOVA RICHIESTA DEI CIS NEL 2017 (“CONSIDERANDO LA SUA SITUAZIONE ECONOMICA ATTUALE, PENSA CHE DOVRÀ PRESENTARE UNA NUOVA RICHIESTA DEI CIS NEL 2017?”) .....	153
TABELLA 24: ATTIVITÀ O IMPEGNI PREVISTI DAL PIANO ASSISTENZIALE INDIVIDUALIZZATO .....	154
TABELLA 25: INDICATORI DI POVERTÀ O ESCLUSIONE SOCIALE IN TOSCANA. ANNI 2014-2015 (%) ....	159
TABELLA 26: LE CARATTERISTICHE ESSENZIALI DEL RCI (SPERIMENTAZIONE DEL 2016).....	162
TABELLA 27: GENERE, CITTADINANZA, FASCE DI ETÀ E NUMERO DEI COMPONENTI FAMILIARI DEI BENEFICIARI DEL RCI .....	164

TABELLA 28: CONFRONTO TRA LA POPOLAZIONE DEI BENEFICIARI DEL RCI E IL CAMPIONE (VALORI PERCENTUALI) .....	165
TABELLA 29: CONDIZIONE OCCUPAZIONALE DEI BENEFICIARI DEL RCI.....	166
TABELLA 30: IL PROFILO DEI BENEFICIARI DEL RCI.....	169
TABELLA 31: ENTRATE DEL NUCLEO DEI BENEFICIARI NEL 2016, AD ESCLUSIONE DEL RCI .....	170
TABELLA 32: INFLUENZA PERCEPITA DEL RCI SULLA SITUAZIONE ECONOMICA DEL NUCLEO .....	172
TABELLA 33: MOTIVAZIONI LEGATE ALLA SODDISFAZIONE DI AVER SVOLTO ATTIVITÀ DI PRESIDIO DEI PARCHI CITTADINI (24 BENEFICIARI) .....	174
TABELLA 34: INTERVENTI DI MIGLIORAMENTO PER UN'EVENTUALE FUTURA EROGAZIONE DEL RCI.....	175
TABELLA 35: LE CARATTERISTICHE ESSENZIALI DEL REI .....	189

## INDICE DELLE FIGURE

FIGURA 1: RELAZIONE TRA MECCANISMO, CONTESTO ED ESITO NELL'APPROCCIO REALISTA.....	41
FIGURA 2: INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA INDIVIDUALE (%) PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. ANNI 2007 E 2015.....	69
FIGURA 3: INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA INDIVIDUALE (%) PER FASCIA DI ETÀ. ANNI 2007 E 2015	70
FIGURA 4: FREQUENZA DELLA RICEZIONE DI AIUTI MATERIALI A TITOLO GRATUITO NEL 2015 (VALORI ASSOLUTI) .....	147
FIGURA 5: DESTINAZIONI PRINCIPALI DEI CIS NEL 2015 (VALORI PERCENTUALI) .....	150
FIGURA 6: FREQUENZA DELLA RICEZIONE DI AIUTI A TITOLO GRATUITO NEL 2016 DA PARTE DEI PERCETTORI DEL RCI (VALORI ASSOLUTI) .....	168
FIGURA 7: DESTINAZIONI PRINCIPALI DEL RCI (VALORI PERCENTUALI).....	171

## INTRODUZIONE

Porre al centro del presente lavoro il problema della povertà e, più specificamente, del funzionamento e degli effetti delle politiche messe in atto nel nostro Paese per contrastarlo, significa indirizzare l'attenzione verso un terreno di indagine che, nel suo dipanarsi, interseca un importante filone di studio, quello della teoria valutativa, deputata a fornire l'impalcatura teorica e metodologica atta ad esprimere un giudizio scientificamente fondato sugli esiti degli interventi realizzati.

La trattazione di questo oggetto non risulta scevra da insidie per le motivazioni che, sinteticamente, mi appresto ad esporre e che, ad ogni modo, hanno rappresentato uno stimolo significativo ad ampliare i confini conoscitivi rispetto ad una questione che, pur nella sua estrema complessità, risulta aver riacquisito oggi un rilievo centrale nel dibattito politico e scientifico.

Nonostante la povertà assuma attualmente i connotati di un fenomeno "normale" (Gori 2015) che incide sulle condizioni di vita di gruppi sempre più estesi e diversificati della popolazione che, fino a non molto tempo fa, risultavano poco o per nulla esposti al rischio di impoverimento<sup>1</sup>, è tradizionalmente mancata in Italia una politica organica e strutturale mirata ad affrontare adeguatamente il problema. Quello della lotta alla povertà è stato, anzi, da sempre un campo di *policy* relegato ad un ruolo marginale all'interno del nostro sistema di protezione sociale, anche in termini di risorse finanziarie dedicate, decisamente sottodimensionate rispetto alla media europea. Al riguardo, la tipologia elaborata da Gough *et al.* (1997), poi ripresa da Saraceno (2002), colloca il nostro Paese in un regime che è definito di *assistenza rudimentale*, in cui cioè i programmi nazionali coprono solo alcuni gruppi di persone povere, per lo più anziani e disabili, e in cui l'onere del contrasto alla povertà è lasciato prevalentemente alle comunità locali e alle organizzazioni di solidarietà. Invero, lo stato di povertà non costituisce, da solo, una condizione sufficiente a rendere esigibile il diritto a ricevere le principali prestazioni assistenziali previste nel nostro ordinamento (Saraceno 2015; Benassi e Palvarini 2013): per fruirne è necessario che siano presenti ulteriori requisiti riconducibili, per l'appunto, all'anzianità, all'invalidità e alla presenza di minori (v. l'assegno sociale, la Carta Acquisti e l'assegno per i figli minori). Un notevole elemento di rottura nel quadro sin qui delineato è rappresentato dalla recentissima introduzione del Reddito di Inclusione (REI)<sup>2</sup> – una circostanza, tra l'altro, non preventivabile all'inizio del percorso dottorale nel 2014 – che inaugura un profondo mutamento dello scenario della lotta all'indigenza: lo

---

<sup>1</sup> Nel Rapporto sulla Povertà 2015, pubblicato dall'ISTAT il 14 luglio 2016, si rileva che nel nostro Paese sono 4 milioni e 598 mila le persone che vivono in stato di povertà assoluta (il numero più alto dal 2005 ad oggi) e più di 8 milioni quelle in stato di povertà relativa. Tra i gruppi che, a differenza degli anni pre-crisi, risultano più esposti a traiettorie di impoverimento ritroviamo i minori, i giovani adulti, i soggetti con un lavoro a bassa remunerazione, e quelli che vivono al Nord e al Centro della penisola.

<sup>2</sup> La nuova misura, che dovrebbe entrare a regime a partire dal 1° gennaio 2018, è stata preceduta dall'estensione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) su tutto il territorio nazionale nel 2016, un intervento che ha anticipato molti dei tratti fondamentali del REI.

Stato, per la prima volta, diviene promotore e garante dell'attuazione, su tutto il territorio nazionale, del diritto ad un reddito minimo per i soggetti che si trovano in difficoltà, e nel farlo attribuisce un ruolo cruciale ai livelli di governo locale, ai Comuni in particolare, nella gestione della componente di attivazione della nuova misura, che prende forma nella predisposizione di progetti personalizzati volti all'inclusione sociale e lavorativa dei beneficiari. Il protagonismo degli enti locali in tema di lotta alla povertà non emerge, tuttavia, con l'entrata in scena del SIA e del REI, ma è visibile da più di un decennio, in particolare da quando svanì l'occasione della messa a regime del Reddito Minimo di Inserimento. La perdurante assenza – fino a pochi mesi fa – di un dispositivo nazionale di protezione del reddito si è tradotta, infatti, in una piena autonomia di *policy* da parte dei governi locali, che ha condotto “alla proliferazione di misure con caratteri differenti seppur con un unico obiettivo, quello del sostegno delle fasce più disagiate della popolazione” (Granaglia e Bolzoni 2010: 79). Da questo punto di vista, gli interventi locali di contrasto della povertà, pur nelle loro evidenti limitazioni economiche e temporali, hanno rappresentato (e ancora rappresentano) spesso l'unica risposta a bisogni essenziali che non possono trovare soddisfacimento entro la frammentata cornice nazionale delle prestazioni di assistenza. Nel settore della povertà, pertanto, il processo della “sussidiarizzazione” delle politiche sociali (Kazepov 2009) ha acquisito una valenza peculiare, in ragione del fatto che la dimensione locale non rappresenta soltanto il “luogo” dove vi sono le condizioni per progettare e realizzare interventi che siano allo stesso tempo appropriati, effettivamente praticabili e tarati sui bisogni specifici emersi nel territorio di riferimento, ma anche l'unico luogo in cui questi possono essere soddisfatti - almeno (se e) fino a quando il REI non assumerà una conformazione universalistica. L'interrogativo di fondo che qui si pone, e sul quale si concentra il presente lavoro di ricerca, è se e in che modo le misure a sostegno del reddito prodotte al livello locale, quello notoriamente più vicino al bisogno, riescano ad incidere sulle condizioni di vita dei nuclei familiari che ne fruiscono. Se ci si soffermasse soltanto sugli indicatori Eurostat che misurano il rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali (diversi dalle pensioni), un simile interrogativo potrebbe apparire addirittura pleonastico, e la stessa questione essere velocemente archiviata, dal momento che il sistema di protezione sociale del nostro Paese risulta, in chiave comparata, uno dei meno efficaci in tutta l'Unione europea<sup>3</sup>. Ma spostando il fuoco dell'attenzione dalla misurazione dell'efficacia dei trasferimenti considerati globalmente nella loro azione di riduzione dell'incidenza della povertà, agli effetti dei singoli interventi su un determinato target e in un contesto delimitato territorialmente, il quadro appare molto meno netto e definito tant'è che, riprendendo il titolo del loro studio, Morlicchio e Lumino (2013) non sembrano propense a considerare gli schemi regionali di sostegno al reddito un'esperienza del tutto fallimentare. Al riguardo è, però, importante porre in luce

---

<sup>3</sup> I dati evidenziano che nel 2014 il tasso delle persone a rischio di povertà si riduceva, dopo i trasferimenti, di 5,3 punti (dal 24,7 al 19,4 per cento) a fronte di una riduzione media nell'Unione europea a 27 Paesi di 8,9 punti. Soltanto in Grecia (dove il valore dell'indicatore si riduce di 3,9 punti) il sistema di trasferimenti sociali è meno efficace di quello italiano (v. Istat 2016c).

che nonostante sia sempre più avvertita, non solo dagli studiosi ma anche da politici e amministratori, l'esigenza di basare la gestione delle politiche su una rilettura critica dei processi attivati e degli effetti prodotti, nel campo del contrasto alla povertà e, in generale, nel più ampio comparto delle politiche e dei servizi di welfare, manca un riferimento forte alla teoria e alle pratiche di valutazione degli interventi. Benché negli ultimi anni stiano emergendo alcuni segnali di un'inversione di tendenza, risulta ancora lacunoso nel settore in questione quel patrimonio di informazioni derivanti dall'applicazione di costrutti teorici, di metodologie e di strumenti valutativi atti ad investigare uno o più aspetti di un programma, col fine di accrescere la conoscenza sul suo funzionamento e le sue ricadute ("valutare per conoscere") e, per questa via, di migliorare il programma stesso ("valutare per migliorare"), paradossalmente in un momento in cui "la stretta sulle risorse pubbliche è forte e occorrerebbe sapere se i pochi soldi investiti producono risultati positivi"<sup>4</sup> Gambardella (2012: 15).

A partire da queste premesse, il lavoro descritto in queste pagine intende alimentare il dibattito scientifico sull'azione degli interventi di contrasto della povertà tentando di colmare almeno in parte, grazie all'apporto dell'approccio valutativo, il *gap* di conoscenza che si riscontra al livello del loro funzionamento e dei loro effetti. In particolare la domanda che guida la ricerca può essere così espressa: *posto che i trasferimenti sociali hanno, nel nostro Paese, effetti minimi nella riduzione del tasso di povertà, possono essere individuati degli elementi propulsivi nell'impianto e negli esiti degli interventi di sostegno al reddito, sperimentati al livello locale, quando essi prendono la forma di erogazioni economiche accompagnate da percorsi di attivazione sociale e/o lavorativa rivolti ai beneficiari?* La focalizzazione su prestazioni riconducibili, in tutto o parzialmente, a schemi di *reddito minimo*, in cui cioè la componente dell'attivazione gioca un ruolo primario al pari dell'erogazione monetaria, della quale diventa talvolta un fattore condizionale (Toso 2016; Leone 2015), riflette la nuova fisionomia delle politiche di welfare, le quali abbandonano l'esclusivo ricorso a misure passive nel fronteggiare vecchi e nuovi bisogni, e individuano nel riequilibrio delle capacità individuali e familiari una risposta appropriata per un cambiamento possibile. Peraltro, proprio nel settore del contrasto dell'impoverimento il richiamo all'attivazione acquista un valore essenziale nell'arginare i rischi di quella che gli studiosi denominano la "trappola della povertà" - la situazione che si palesa quando i beneficiari di prestazioni economiche reputano più conveniente restare in assistenza che cercare un impiego (Saraceno 2015) - tale da attribuire un maggiore interesse all'analisi di questa tipologia di interventi.

Data la difficoltà di delineare una precisa ipotesi di lavoro in un campo come quello degli effetti delle misure contro la povertà, marcato dall'assenza di una base conoscitiva organica da poter utilizzare come solido punto di partenza della riflessione, si è tentato di rispondere alla domanda sopra esplicitata

---

<sup>4</sup> Sui fattori che hanno generato un difficoltoso consolidamento, nel nostro Paese, di una cultura valutativa dei programmi pubblici, inclusi quelli riguardanti specificamente la povertà, si dirà meglio nel corso della trattazione.

attraverso un'impostazione della ricerca di tipo esplorativo, rendendo oggetto di analisi il punto di vista dei beneficiari delle misure in questione e, operando, in tal modo, uno scivolamento - dal generale al particolare - della prospettiva attraverso cui l'azione di queste ultime può essere osservata e, conseguentemente, interpretata. Si decide di passare, infatti, da una lettura globale degli interventi, che ne misura in termini oggettivi l'efficacia limitata sul versante della riduzione dell'incidenza della povertà, ad una lettura per l'appunto "particolare" degli stessi, basata sulla percezione che i beneficiari diretti hanno dei loro effetti. Tale scivolamento risulta funzionale a comprendere se la scarsa incisività degli interventi contro la povertà sia un dato che trova riscontro *anche* nelle percezioni soggettive di chi ne fruisce o se, invece, possa essere attribuito a tali misure un qualche effetto di segno positivo, al di là della loro (in)capacità di generare una fuoriuscita da situazioni di disagio economico, come attestano gli indicatori Eurostat. In relazione a quest'ultima opzione, la nuova configurazione di queste misure, che conferisce loro il carattere di "politiche di attivazione per eccellenza" (Saraceno 2013: 71), sembrerebbe suggerire indirettamente che di elementi propulsivi ne esistono e che essi possono essere ricollegati, ad esempio: al riconoscimento al servizio sociale di una funzione nevralgica nella messa a punto e nel buon esito dei percorsi di accompagnamento in favore dei soggetti in difficoltà; al rafforzamento delle reti locali di cooperazione con il terzo settore, in quanto attore strategico nel supporto alle situazioni di indigenza; ad una maggiore visibilità della componente dei servizi rispetto a quella dei trasferimenti economici nell'assetto complessivo del nostro sistema di welfare, da sempre fortemente sbilanciato verso i secondi (Ferrera 2006).

Per saggiare questi (e ulteriori) scenari, il lavoro mette a frutto i principi e i metodi della valutazione delle politiche pubbliche. In concreto, riconosciuto il rilievo della dimensione locale nel fungere da campo di osservazione privilegiato per la comprensione del funzionamento delle misure in questione, si è condotto un esercizio di valutazione di due interventi di sostegno al reddito: i *Contributi per l'Inclusione Sociale* della Regione Autonoma Valle d'Aosta e il *Reddito di Cittadinanza Locale* del Comune di Livorno - altamente differenti dal punto di vista dei loro tratti salienti e del contesto socio-economico in cui sono stati erogati - adoperando nell'analisi di ambedue gli evaluandi la metodologia delle *beneficiary survey*, mutuata dalle ricerche effettuate in ambito comunitario sulla valutazione della politica di coesione. La scelta di indagare il punto di vista di un campione di beneficiari diretti delle predette misure - frutto dello scivolamento della prospettiva di analisi dal generale al particolare, visto sopra - fa propri alcuni degli assunti di base dell'approccio *costruttivista-del processo sociale* (v. Stame 2001) e del modello della *valutazione partecipata*, secondo cui l'obiettivo primario della valutazione non è quello di verificare, attraverso procedure statistico-econometriche, in che misura i risultati di un programma hanno soddisfatto gli obiettivi che si era posto, quanto piuttosto quello di comprendere cosa è accaduto nell'implementazione di un programma dando spazio alle interpretazioni che ne danno i diversi soggetti in esso coinvolti, dal momento che "l'idea di successo dell'intervento può essere molto diversa al

variare del tipo di attori ai quali si chiede di esprimerla” (Torrighiani 2011: 98). Entro questa cornice teorica, quello dei beneficiari diretti si pone come un punto di vista pregnante nell’analisi delle misure esaminate, dal momento che la loro percezione degli effetti dell’intervento può fornire utili indicazioni circa gli aspetti che hanno favorito o ostacolato la capacità delle misure di innescare dei cambiamenti nelle loro condizioni di vita, tali da sollecitare la riflessione su possibili future azioni di miglioramento in virtù dell’orientamento concettuale che caratterizza l’uso dei risultati della valutazione nel modello costruttivista.

In questa direzione, il lavoro tenta anche di scardinare la nota questione della “presunzione di efficacia” associata agli interventi che prevedono un trasferimento monetario, rispetto ai quali risulterebbe quasi superfluo impostare attività di tipo valutativo, innalzando essi per definizione i redditi di chi li percepisce e, quindi, provocando un effetto sicuramente migliorativo della loro condizione (Martini 1997). In opposizione a questo assunto, nei casi esaminati l’esercizio valutativo proposto mira a far emergere aspetti che il solo aumento reddituale non è sufficiente a spiegare o ad indurre, e sui quali possono giocare, nondimeno, un ruolo decisivo le azioni di accompagnamento in cui i beneficiari sono coinvolti, ad esempio: i meccanismi di cambiamento che gli interventi hanno innescato nei comportamenti di questi ultimi, la percezione della loro condizione economica e sociale dopo il trattamento, il rischio di dipendenza dal contributo, l’emersione di effetti negativi o inattesi, l’attenuazione o l’acutizzazione di fenomeni di esclusione sociale.

Il rilievo del lavoro di ricerca può, in sostanza, essere ricondotto da un lato alla volontà di affrontare un tema come quello della configurazione delle politiche a contrasto della povertà che, a dispetto della sua portata non si è sedimentato in un sapere solido, soprattutto per quanto concerne lo studio delle ricadute (non soltanto economiche) sui beneficiari di questa famiglia di *policy*. Dall’altro lato, risalta il tentativo di porre al centro dell’analisi due misure che non erano mai state oggetto di valutazione prima d’ora, individuando nelle percezioni dei beneficiari di questi interventi quegli elementi utili a sollecitare l’attenzione di chi li ha promossi verso possibili azioni di miglioramento dei medesimi.

Dopo aver illustrato quali sono i temi al centro del lavoro e qual è l’impostazione attraverso cui verranno analizzati, è opportuno segnalare cosa *non* è contenuto nell’elaborato. Non vi si ritrova, segnatamente, una trattazione estesa del fenomeno della povertà, né una disamina puntuale dell’ampia gamma di prestazioni che sono collegate, anche indirettamente, alla lotta all’indigenza, analisi che avrebbero esulato dai confini definiti dall’obiettivo della ricerca che è quello di sviluppare, sia sul lato teorico che su quello empirico, una riflessione sulla valutazione applicata ad uno specifico campo di *policy* – quello del contrasto alla povertà, intesa primariamente come deprivazione economica – finalizzata a fare emergere i principali limiti e le potenzialità delle misure di sostegno del reddito di tipo condizionato promosse al livello locale nel nostro Paese.

Fatta questa dovuta precisazione, si presenta ora l’articolazione del documento tesi, suddiviso in due parti: la prima è dedicata alla ricostruzione del

quadro teorico in cui si colloca la questione della valutazione delle politiche pubbliche, e alla descrizione dei caratteri e, soprattutto, delle criticità insite nel nostro sistema di politiche di contrasto della povertà; nella seconda si dà spazio alla ricerca empirica sui due evaluandi, presentandone le caratteristiche e i principali risultati. Più nel dettaglio:

nel *Capitolo 1*, privilegiando le teorizzazioni prodotte nel nostro Paese da Stame, Giuseppe Moro, Palumbo, Bezzi, Martini e Trivellato si evidenziano gli elementi costitutivi del concetto di valutazione, il suo terreno di applicazione, le sue finalità e i suoi usi. Si fa, poi, riferimento al pregevole contributo di Nicoletta Stame (2001) per descrivere, nei loro tratti peculiari, i principali modelli teorici riguardanti la valutazione delle politiche pubbliche. Gli approcci approfonditi sono quelli elaborati da Carol Weiss (la *Theory-based Evaluation*) e da Ray Pawson e Nick Tilley (la *Realistic Evaluation*), in ragione della loro crescente utilizzazione in esperienze di valutazione di programmi contro la povertà locali. Il Capitolo prosegue con una descrizione dei fattori, interni ed esterni, che hanno contribuito alla nascita e allo sviluppo della valutazione in Italia, nonché delle pietre di inciampo che hanno ostacolato e che, ancora oggi, tendono ad ostacolare il suo consolidamento. Le pagine conclusive del Capitolo sono dedicate specificamente alla questione della valutazione delle politiche e degli interventi sociali. In particolare, si descrivono le tappe che in questo settore hanno segnato la nascita della valutazione, evidenziando inoltre come, e in che misura, i sistemi regionali di welfare affrontano questo tema ed esponendo, infine, le principali ragioni a cui gli studiosi riconducono il debole attecchimento delle pratiche valutative in ambito sociale.

Nel *Capitolo 2*, dopo l'esposizione dei principali dati statistici che fotografano la crescente diffusione del fenomeno nel nostro Paese, si descrivono le principali politiche erogate al livello nazionale con l'obiettivo di contrastare situazioni di disagio economico, mettendone in luce l'estrema frammentarietà. Un approfondimento è compiuto in relazione al Reddito Minimo di Inserimento, al Sostegno per l'Inclusione Attiva e al neonato Reddito di Inclusione, in quanto classificabili come politiche di reddito minimo, ossia prestazioni dal carattere universale e selettivo, orientate all'attivazione del richiedente mediante specifiche attività di reinserimento socio-lavorativo, di cui l'Unione europea ha sollecitato l'adozione nei singoli Paesi membri sin dagli anni '90. Il Capitolo si conclude con la presentazione delle principali caratteristiche delle misure di sostegno al reddito implementate al livello locale, una dimensione cruciale per lo sviluppo di questa tipologia di prestazioni come si è visto, la cui diffusione è riferibile a due "ondate" distinte: una immediatamente successiva alla conclusione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento, e l'altra agli ultimi tre anni in particolare;

il *Capitolo 3* è focalizzato sulla questione della valutazione applicata al settore degli interventi contro la povertà. Grazie ai contributi di Martini (1997) e Biolcati Rinaldi (2006a; 2006b) si mettono in luce gli obiettivi e le caratteristiche delle analisi di impatto di tali interventi, fondate sui metodi sperimentali e quasi sperimentali, e quelle riferite al modello della qualità e a quello costruttivista in particolare, in cui un rilievo centrale è assunto dalla comprensione del punto di

vista dei principali *stakeholder* coinvolti negli interventi. Specifica attenzione è, qui, rivolta alla metodologia delle *beneficiary survey*, utilizzata per la conduzione delle indagini sul campo riferite alle misure erogate in Valle d'Aosta e a Livorno. Si passa, poi, ad un'analisi descrittiva degli studi valutativi riguardanti alcuni interventi pubblici di sostegno al reddito esperiti nel nostro Paese, e cioè: il progetto di Cittadinanza Solidale in Basilicata; il Reddito di Base per la Cittadinanza del Friuli Venezia Giulia; il Reddito di Garanzia nella Provincia autonoma di Trento; il Reddito di Cittadinanza in Campania; la sperimentazione nazionale del Reddito Minimo di Inserimento. L'analisi di questi studi non mira a comprendere quali misure abbiano avuto successo e quali meno, bensì è funzionale a cogliere gli aspetti che hanno caratterizzato gli esperimenti di valutazione dal punto di vista del processo valutativo implementato. Ci si è concentrati, in particolare, su: i modelli teorici utilizzati per la realizzazione degli studi, l'esplicitazione degli obiettivi della valutazione, la fase in cui si colloca la valutazione, il ricorso ad approcci quantitativi o qualitativi, la tipologia di valutazione effettuata (del processo, degli effetti) ed altre dimensioni trattate nella teoria valutativa. Una riflessione su quanto emerso dall'analisi è posta a conclusione del Capitolo.

Nel *Capitolo 4*, che apre la seconda parte dell'elaborato, si illustrano gli aspetti metodologici legati all'implementazione dell'indagine sui beneficiari dei Contributi per l'Inclusione Sociale e del Reddito di Cittadinanza Locale, precisando le ragioni della scelta di questi due casi in particolare. Vengono, poi, presentate le ipotesi di lavoro che hanno guidato l'elaborazione dello strumento utilizzato per la rilevazione – un questionario strutturato - finalizzato ad esplorare tre aree di indagine: il profilo dei beneficiari; il canale di conoscenza e l'impiego dei contributi ricevuti; il punto di vista dei beneficiari sull'erogazione e gli effetti delle misure. Si conclude il Capitolo con una riflessione sui limiti e i punti di rilievo delle indagini condotte;

infine, il *Capitolo 5* e il *Capitolo 6* sono dedicati, rispettivamente, alla presentazione dei risultati emersi dalle indagini condotte interpellando i beneficiari dei Contributi per l'Inclusione Sociale della Regione Valle d'Aosta e i percettori del Reddito di Cittadinanza Locale del Comune di Livorno. I suddetti Capitoli, redatti seguendo una strutturazione comune, sono introdotti da una breve descrizione del contesto socio-economico del territorio di riferimento, a cui sussegue un'analisi dell'impianto di ciascuna misura riferita alle dimensioni-chiave che emergono dal dibattito sugli interventi a sostegno del reddito, e riguardanti principalmente: la dicotomia *universalismo-categorialità*; il metodo di calcolo dell'importo dei contributi da erogare alle famiglie; la presenza di misure di accompagnamento. Sulla base dei dati emersi dalle interviste al campione dei beneficiari dei due interventi vengono, a conclusione di ciascun Capitolo, formulate alcune considerazioni sul funzionamento, sulle criticità e sulle potenzialità degli stessi.

## **PARTE I – LA CORNICE TEORICA DI RIFERIMENTO**

# CAPITOLO 1: UNO SGUARDO D'INSIEME SULLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

## 1.1 Il nucleo costitutivo del concetto di valutazione

Valutare è un'operazione che compiamo frequentemente nella vita quotidiana, per lo più in maniera inconsapevole: al fine di orientare le nostre azioni, raccogliamo informazioni, le colleghiamo tra di loro e formuliamo giudizi su situazioni, cose e persone utilizzando dei criteri soggettivi, senza la necessità di argomentare le ragioni del nostro giudizio. Valutiamo quando decidiamo se acquistare della carne o del pesce, quando scegliamo la località in cui trascorrere le vacanze, quando optiamo per la frequenza di un corso di laurea piuttosto che di un altro. Secondo Bezzi (2007) quelli appena citati possono essere considerati esempi di "valutazione spontanea", la quale si differenzia dalla valutazione scientifica in quanto quest'ultima

deve sapere e potere poggiare la propria argomentazione su informazioni solide, raccolte con procedure chiare e accettabili, e con una coerenza complessiva convincente<sup>5</sup> (*ivi*: 20).

L'esplicitazione dei tratti peculiari della valutazione, intesa in senso scientifico, si incontra, o meglio, si scontra con l'estrema difficoltà di rintracciare una definizione univoca del concetto, a causa dell'ampio e variegato spettro di significati e di usi che gli studiosi associano al termine, a seconda del campo di applicazione e delle finalità ascritte all'attività valutativa.

Nell'impossibilità di una trattazione onnicomprensiva della pletora di definizioni e di significati collegati alla valutazione, in questo paragrafo si rivolge l'attenzione ad alcuni concetti-chiave elaborati nella letteratura, nel tentativo di circoscrivere il nucleo costitutivo di ciò che, in questo elaborato, si intende per valutazione. Nell'introdurre tali concetti, si è scelto di partire dalla definizione minima di valutazione fornita da Martini e Sisti (2009: 21):

Parlando di valutazione ci riferiamo a un'attività tesa alla produzione sistematica di informazioni, per dare giudizi su azioni pubbliche, con l'intento di migliorarle.

Ciò che emerge in prima istanza, in analogia a quanto evidenziato da Bezzi ad inizio del capitolo, è che ogni attività che ambisca a definirsi valutativa presuppone la produzione di informazioni il cui carattere "sistematico" è evidentemente connesso all'utilizzo di metodologie scientificamente fondate. In altre parole, condividendo l'impostazione di Palumbo (2001) e di Bezzi (2010), non può sussistere la valutazione, in senso professionale e scientifico, in

---

<sup>5</sup> In maniera analoga, Lippi (2007:21) definisce i giudizi spontanei come "grado zero della valutazione" in quanto, nel caso di specie, quest'ultima non tratta "dell'oggetto, ma del soggetto: riferisce dei valori del parlante", non aggiungendo, pertanto, conoscenza su quanto in esame.

assenza della robusta architettura fornita dalla ricerca valutativa, intesa come quella parte fondante del processo valutativo in cui si raccolgono e si analizzano i dati utili alla formulazione del giudizio. Sull'imprescindibilità del legame tra la valutazione e i principi e i metodi della ricerca sociale la comunità scientifica esprime consenso unanime<sup>6</sup>, ponendola come *discrimen* rispetto alle attività generiche di produzione di giudizi. Al riguardo, Palumbo (*ivi*: 53) scrive che:

Il processo di valutazione [...] presenta una struttura analoga a quella proposta dalle scienze sociali per la conduzione di una ricerca. In questo senso può garantire il rispetto di alcuni dei canoni propri della ricerca stessa, quali la ripetibilità, la controllabilità intersoggettiva, la trasparenza, il consenso attorno ai suoi passaggi-chiave, il riscontro empirico. [...] Esso rispecchia i passaggi chiave della ricerca sociale, e precisamente: una fase preliminare di impostazione della ricerca, che comprende la definizione dell'oggetto e la formulazione delle ipotesi, nonché la definizione/predisposizione degli strumenti di rilevazione; una fase di raccolta dei dati ("la discesa sul campo"); una di codifica ed elaborazione dei dati; una di analisi ed interpretazione dei risultati, che include la loro presentazione al committente e alla comunità scientifica [...].

Il secondo aspetto che caratterizza le attività di valutazione scientifica riguarda la formulazione di un giudizio sull'oggetto valutato - il cosiddetto *evaluando* - giudizio che, in ragione del legame tra processo valutativo e ricerca sociale sopra evidenziato, deve essere argomentato e sostenuto da dati scientificamente fondati e verificabili. Peraltro, come evidenziato da Martini e Sisti (2009), il giudizio valutativo risulta sempre connesso ad una qualche forma di confronto, in assenza del quale non potrebbe essere espresso. In sostanza, la formulazione del giudizio è la risultante di un processo in cui l'*evaluando* è analizzato in comparazione ad altri oggetti, soggetti o eventi, in base ad alcuni criteri preliminarmente identificati, oppure prendendo come riferimento il medesimo *evaluando* in scansioni temporali distinte. Come evidenzia, ancora, Palumbo (*op.cit*) gli oggetti della comparazione cambiano a seconda dei casi (il confronto può avvenire, ad esempio, tra i risultati attesi e quelli ottenuti da un programma, oppure tra i risultati attesi di un progetto A e quelli di un progetto B), così come variano i criteri in base ai quali avviene la comparazione: possono identificarsi con i bisogni sociali a cui un intervento cerca di rispondere, oppure con standard predefiniti o con gli obiettivi del decisore. Secondo Bertin e Fazzi (2010: 251-252) il confronto utile alla valutazione può essere, nel dettaglio, di tipo:

---

<sup>6</sup>Il legame è ben evidenziato nella definizione di Rossi e Freeman (1993) e di Short, Hennessy e Campbell (1996): "la valutazione è l'applicazione sistematica della metodologia scientifica, finalizzata a verificare e dare un giudizio sull'impianto, sull'implementazione, sugli aspetti di miglioramento o sugli effetti di un programma" (traduzione mia).

- *normativo*, quando si analizza lo scostamento tra una norma, uno standard, un obiettivo prefissato e l'oggetto analizzato (in termini di riduzione o aumento della vicinanza ai primi);
- *longitudinale*, quando si cerca di capire come è cambiata la situazione nel tempo;
- *trasversale*, quando si cerca di capire se le strategie di altri attori che stanno affrontando problemi simili a quello oggetto di valutazione, siano omogenee o dissimili a quelle utilizzate dai soggetti sotto esame;
- *interattivo*, quando la valutazione è focalizzata sulla rilettura dell'intervento implementato da parte dei diversi attori coinvolti nel processo di implementazione;
- *teoretico*, se basato sullo studio della teoria e dei meccanismi che guidano l'azione sociale.

In tutti questi casi, da non considerarsi alternativi tra loro, è compito del valutatore individuare ed argomentare la selezione dei termini di confronto più adeguati alla valutazione dell'evaluando, al fine di attribuire affidabilità e rilievo al processo valutativo.

Il terzo aspetto che contraddistingue l'attività valutativa è connesso all'oggetto e alla finalità della valutazione medesima: la valutazione riguarda decisioni pubbliche i cui effetti ricadono su un insieme più o meno ampio di cittadini (*cf.* paragrafo 1.2), e ha l'obiettivo generale di

produrre risultati analitici utilizzabili da chi decide. La missione di ogni valutatore consiste proprio nell'aiutare chi ha responsabilità decisionali in ambito pubblico ad assumere scelte più informate e consapevoli, in quanto fondate su evidenza empirica. (Martini e Sisti 2007: 15).

Analogamente, Bezzi (2007:17) ritiene che

La valutazione non si pone domande astratte, ma interviene in un contesto dove un soggetto che decide (che può e che deve decidere) vuole capire cosa succederà in seguito alla sua decisione, oppure quali conseguenze si sono prodotte a seguito di una decisione già resa [...]

L'orientamento applicativo della valutazione è ciò che, in linea di principio, la differenzia dalla ricerca pura, che tradizionalmente non risulta caratterizzata da uno scopo pratico e che, nella scelta degli oggetti da analizzare, è svincolata da condizionamenti esterni. In realtà, come osserva Giuseppe Moro (2005), il confine tra ricerca pura e valutazione non è così rigido come può apparire, in quanto lo scienziato "puro" non è mai completamente autonomo da alcuni vincoli oggettivi, come i finanziamenti alla ricerca, o dall'influenza dei paradigmi dominanti, e il valutatore dall'altro lato, pur essendo ispirato da un orientamento pratico, può avere una certa autonomia nella scelta del disegno della valutazione da adottare e delle prospettive disciplinari da trattare, nonché sui temi da esplorare oltre a quelli oggetto dell'attività valutativa.

Con l'obiettivo di approdare ad una definizione più articolata della valutazione, ricomprendendo in essa gli elementi costitutivi del concetto appena esposti, si propone qui quella formulata da Stame (1998:9), una delle studiosi che più ha indagato il fenomeno della valutazione nel nostro Paese a partire dagli anni '90:

Valutare significa analizzare se un'azione intrapresa per uno scopo corrispondente ad un interesse collettivo abbia ottenuto gli effetti desiderati o altri, ed esprimere un giudizio sullo scostamento che normalmente si verifica, per proporre eventuali modifiche che tengano conto delle potenzialità manifestatesi. La valutazione è quindi un'attività di ricerca sociale al servizio dell'interesse pubblico, in vista di un processo decisionale consapevole: si valuta per sapere non solo se un'azione è stata conforme ad un programma esistente, ma anche se il programma è buono.

E' bene ribadire che quella presentata in questo paragrafo non ha voluto porsi come una disamina sistematica dei significati che, in letteratura, sono associati al termine valutazione. Se tale trattazione ha perso in termini di completezza ed esaustività, si auspica sia stata, comunque, efficace nell'aver fissato i concetti-chiave che denotano la valutazione, per come essa è intesa nelle pagine di questo elaborato, ossia:

- Un processo rigoroso di raccolta, analisi e interpretazione di informazioni fondato su metodologie della ricerca sociale,
- Che ha ad oggetto decisioni e azioni pubbliche rivolte ad un insieme di individui più o meno ampio,
- Che culmina nella formulazione di un giudizio basato su evidenze empiriche,
- Che mira a fornire indicazioni circostanziate rispetto ad uno o più aspetti relativi all'oggetto analizzato, da cui può dipendere la decisione di modificare, protrarre o estinguere l'azione pubblica in questione o, in generale, di intraprendere delle azioni di miglioramento rispetto alla medesima.

## **1.2 Gli aspetti salienti della valutazione delle politiche pubbliche**

### *1.2.1 Breve disamina del concetto di politiche pubbliche*

Come illustrato nel paragrafo precedente, l'"azione intrapresa per uno scopo corrispondente da un interesse collettivo", citata nella definizione di valutazione elaborata da Stame, costituisce l'oggetto privilegiato<sup>7</sup> dei processi valutativi e può essere meglio interpretata con la nozione di *politica pubblica*.

---

<sup>7</sup>E' opportuno, comunque, segnalare che le politiche pubbliche non sono l'unico oggetto a poter essere valutato. L'efficace affermazione di Palumbo (1998: 61): "tutto ciò che è decidibile, è valutabile" sta proprio a significare che la valutazione può riguardare, in linea di principio, qualunque insieme di azioni promosse intenzionalmente da qualcuno per sortire effetti sull'esterno.

Come per la valutazione, anche nel caso delle politiche pubbliche ci si trova di fronte alla difficoltà oggettiva di rintracciarne una definizione pacificamente condivisa da parte degli studiosi (cfr. Pasquino 1997, Regonini 2001, La Spina e Espa 2011). Il termine politica pubblica è la traduzione di ciò che nella lingua inglese va sotto il nome di *policy*<sup>8</sup>, ossia il vasto insieme di “programmi di azione, provvedimenti ed interventi che vengono proposti dagli attori politici e decisi nelle sedi politiche” (Cotta, Della Porta, Morlino 2001: 33) e i cui effetti ricadono sulla vita quotidiana dei cittadini.

La definizione generale appena citata riporta subito l’attenzione su un aspetto al centro di visioni contrastanti nel dibattito politologico e sociologico: si tratta, volgarmente, della “paternità” delle politiche pubbliche. Invero, secondo interpretazioni largamente diffuse del concetto di *policy*, una politica pubblica può definirsi tale soltanto se è decisa e, se non anche, messa in atto da autorità pubbliche dotate di legittimità democratica. A fini esemplificativi si riporta la definizione elaborata da Lowi (1999: 230), uno degli studiosi più noti nell’analisi delle politiche pubbliche, il quale sottolinea la crucialità del ruolo degli attori pubblici, anche in quanto titolari legittimi degli strumenti di coercizione:

Una politica pubblica è una norma formulata da una qualche autorità governativa che esprime un’intenzione di influenzare il comportamento dei cittadini, individualmente o collettivamente, attraverso l’uso di sanzioni positive o negative.

Secondo diversi studiosi (v. ad esempio Pasquino 1997; Giovanni Moro 2013; Martini e Sisti 2009) l’attribuzione della titolarità delle politiche pubbliche alle sole autorità di governo risulta, tuttavia, riduttiva e fuorviante, in quanto non tiene conto del fatto che, nelle società post-moderne, esistono attori “non soltanto pubblici, non soltanto elettivi, non soltanto istituzionali che, però, prendono parte attiva ed incisiva al processo di produzione delle politiche pubbliche” (Pasquino 1997: 257). Ne rappresentano un esempio emblematico le organizzazioni di cittadini, le quali sovente si mobilitano autonomamente per risolvere problemi di rilevanza collettiva, anche senza interfacciarsi con i soggetti del settore pubblico<sup>9</sup>. Alla luce di quanto appena esposto, occorre qui precisare che, pur essendo focalizzato su interventi decisi, finanziati e messi in atto da autorità pubbliche, il presente lavoro condivide una definizione non restrittiva di *policy*, in cui cioè la connotazione pubblica di una politica non è associata alla natura del soggetto che la promuove, bensì alla rilevanza collettiva del problema che cerca di risolvere, senza per questo voler, in nessun modo, minimizzare il ruolo che le autorità, dal piccolo Comune periferico sino alle grandi istituzioni transnazionali, rivestono nella risoluzione di questioni di pubblico interesse. E’, in sostanza, il tentativo di risolvere un problema rilevante per una comunità, inteso come “ogni situazione che sia socialmente percepita

---

<sup>8</sup>Termine usualmente distinto da *politics*, ossia l’insieme delle dinamiche politico-istituzionali che caratterizzano la competizione per il potere politico (cfr. Raniolo 2007), sebbene in italiano entrambi siano tradotti con “politica”.

<sup>9</sup> Per una trattazione approfondita del tema vedi Giovanni Moro (1998; 2013).

come negativa, o comunque insoddisfacente, e perciò meritevole di cambiamento” (Martini e Sisti 2009: 24) a rendere “pubblica” un’azione<sup>10</sup>.

Oltre a soffermarsi sulla dimensione “verticale” o “orizzontale” del carattere pubblico delle politiche, a seconda se l’accento venga posto sugli attori che le formulano o sui problemi a cui tentano di dare risposta, la letteratura politologica ne sottolinea il carattere *intenzionale* e *processuale*.

L’intenzionalità è connessa al fatto che le politiche pubbliche sono, secondo le parole di Lasswell e Kaplan (1970: 177) “*a projected program of goal values and practices*<sup>11</sup>”, cioè nascono dalla volontà di attori istituzionali (o non istituzionali) di intervenire nella realtà politica, sociale, culturale o economica per apportarvi dei cambiamenti. L’elemento dell’intenzionalità non implica, tuttavia, che la politica, una volta implementata, coincida con le intenzioni di chi l’ha promossa: diversi fattori possono dar luogo, infatti, a effetti imprevisti e conseguenze non programmate che assumono, peraltro, un rilievo centrale nella valutazione degli effetti delle politiche pubbliche.

Il carattere processuale delle politiche pubbliche rimanda all’intero processo attraverso il quale una politica prende forma, viene implementata, produce i suoi effetti, si conclude o si riproduce, definito dagli studiosi come il *ciclo del policy making*. Si tratta di un modello interpretativo, una sorta di idealtipo weberiano<sup>12</sup>, che descrive, in una sequenza logica e cronologica, le fasi distinte durante le quali ha origine e si realizza una politica pubblica, intesa nel suo significato originario, come atto che promana da autorità istituzionali. Si descrive molto brevemente il contenuto fondamentale di ciascuna fase facendo riferimento alla sintesi elaborata da Cotta, Della Porta e Morlino (2001) a riguardo.

La prima fase è quella di *identificazione del problema*, ovvero la presa di coscienza da parte dei decisori e delle istituzioni di una esigenza o di una reale problematica sollevata da una comunità di cittadini o di una questione sociale. In questo momento del ciclo, definito anche *agenda setting*, entrano in gioco numerosi attori: gruppi di interesse, mass media o *stakeholder* coinvolti a vario titolo dalla questione che si vuole portare all’attenzione delle istituzioni, i quali non è raro che entrino in conflitto possedendo visioni differenti nella formulazione del problema. Se il problema riesce ad imporsi nell’agenda politica, si passa alla fase della *formulazione delle politiche*, in cui sono messi a punto i provvedimenti attraverso i quali i decisori intendono dare una risposta al

---

<sup>10</sup> Seguendo questa impostazione, un intervento di sostegno domiciliare alle persone disabili pensato e messo in campo da un’ associazione di volontariato assume la stessa valenza, dal punto di vista della valutazione del processo e degli esiti, di un analogo intervento implementato da un’amministrazione comunale.

<sup>11</sup> Traduzione mia: un programma definito di obiettivi, valori e pratiche.

<sup>12</sup> Come ben esemplificato da Palumbo (2001: 110) le fasi del ciclo delle politiche pubbliche, così come queste ultime, sono qualificabili come una costruzione sociale idealtipica in quanto “non esistono ‘in natura’, né ogni intervento pubblico viene realmente collocato (progettato, predisposto, attuato) all’interno di un contesto decisionale ed operativo dotato di un alto livello di coordinazione; al limite, è il contesto decisionale ed operativo che diviene visibile e ‘reale’ grazie alle *policies* che adotta o implementa”. Ne consegue anche che, trattandosi di un costruito analitico, nella realtà le fasi si sovrappongono o che non seguano la sequenza scandita, o che alcune non siano effettivamente implementate.

problema in questione. In questa fase è, pertanto, previsto un processo di analisi e di selezione delle alternative possibili da qualificare come provvedimenti da mettere in campo. Successivamente, vi è la fase della *decisione*, il punto tradizionalmente nevralgico del ciclo di *policy* in cui al programma di azione formulato nella fase precedente “viene conferita autorità pubblica, con tutte le conseguenze che questo ha sull’efficacia di tale programma” (*ivi*: 337). Segue *l’implementazione* della politica, ossia la fase di attuazione formale e materiale, la trasformazione delle scelte in *output*. Comprende un numero imprecisato di azioni e, anche di sanzioni, che danno corpo al programma. Questa fase tocca più da vicino le istituzioni e il sistema politico a tutti i livelli ed è anche la più lunga dal punto di vista temporale. L’ultima fase della sequenza è quella della *valutazione*, la quale coincide con la terminazione del processo di *policy*, pur identificandosi spesso anche con l’inizio di un altro, dando avvio alla ricognizione delle problematiche. Essa è il momento in cui ci si accerta degli effetti conseguiti dalla politica e se ne vaglia la sua bontà. La sua funzione e le sue finalità all’interno del ciclo di *policy* saranno meglio chiarite nel paragrafo successivo.

Nel tentativo di sintetizzare gli aspetti finora esposti in una definizione generale, si potrebbero qualificare le politiche pubbliche come: *un insieme eterogeneo di azioni programmate, promosse e realizzate da attori pubblici o non pubblici, al fine di trovare una soluzione a problemi di rilievo collettivo. Nel settore pubblico esse prendono forma nell’ambito di un processo dinamico di identificazione del problema, di formulazione del programma, di decisione e di implementazione del medesimo, per confluire in una fase di valutazione degli effetti e delle conseguenze inattese che il programma ha generato.*

### 1.2.2 Cosa si valuta

Prima di affrontare la questione del “perché si valutano” gli effetti di una *policy*, risulta doverosa una precisazione riguardante “i confini” dell’oggetto sottoposto a valutazione, le politiche pubbliche per l’appunto.

Il termine “politica pubblica” indica, invero, interventi ed azioni che non presentano un’omogenea caratterizzazione dal punto di vista della loro estensione o, meglio, del loro “livello di aggregazione” (*cf.* Martini e Trivellato 2011). Facendo riferimento alla trattazione di Giuseppe Moro (2005: 27-28) e operando una classificazione in ordine crescente di estensione e complessità, è possibile distinguere:

- Il *progetto* inteso come

l’elemento base e non divisibile dell’azione pubblica, la cui responsabilità manageriale è identificata con una certa precisione; esso viene realizzato in un tempo e con risorse predeterminati, è costituito da un insieme definito di attività ed è finalizzato al conseguimento di uno o più obiettivi.

- Il *programma* qualificabile come

un insieme coordinato di differenti tipi di azione, con obiettivi operativi definiti, con risorse finanziarie e un tempo di realizzazione determinati, con le fasi che lo compongono identificate in modo generale poiché le definizioni più operative sono affidate alla progettazione e all'implementazione delle azioni in esso contenute.

- Le *politiche* in senso generale intese come

un insieme di programmi e misure, non sempre coordinati fra di loro, che condividono uno stesso scopo generale e hanno come destinatari settori o fasce della popolazione, ma che possono avere differenti obiettivi specifici e diverse modalità di management e livelli di responsabilità.

In concreto, secondo l'esempio fornito da Palumbo (2001), possono essere oggetto di valutazione interventi circostanziati e specifici, quali un corso di formazione rivolto a persone disoccupate (progetto), il quale può far parte di un più ampio programma provinciale di politiche formative (che oltre ai corsi di formazione può prevedere anche azioni di orientamento, di analisi del mercato del lavoro ecc.), che a sua volta è uno dei tasselli della politica regionale per l'occupazione, che prevede altri tipi di interventi (come sussidi ai disoccupati, agevolazioni fiscali per le imprese ecc.). Tutti questi livelli sono inclusi nel concetto di politiche pubbliche e possono, pertanto, essere oggetto di valutazione.

Naturalmente, la differente caratterizzazione dell'evaluando (progetto, programma o politica) presuppone l'utilizzo di differenti approcci e strumenti valutativi, in quanto, ritornando all'esempio sopra citato, la valutazione di un singolo corso di formazione non si presta ad essere realizzata allo stesso modo di quella relativa alla più ampia politica regionale per l'occupazione.

Secondo quanto osservano Bezzi (2007), De Ambrogio (2003), nonché altri studiosi di politiche sociali (v. Campanini 2006; Ranci Ortigosa 2000) la tipologia degli oggetti della valutazione non si esaurisce nei tre livelli sopra descritti. In essa è ricompresa, altresì, la valutazione di:

- *organizzazioni o servizi*, intesi come "articolarzioni amministrative e gestionali che consentono la definizione e la gestione di politiche, programmi e progetti" (Bezzi 2007: 39) e che, nel caso dei servizi, erogano prestazioni a specifici gruppi di utenti;
- *interventi rivolti a singoli casi*, ossia le azioni indirizzate al singolo destinatario di un servizio o di un progetto, atte a fornire risposte ad un suo particolare bisogno.

Date le finalità del presente progetto di ricerca, nell'elaborato viene privilegiata la nozione anglosassone di *program evaluation*<sup>13</sup>, ossia la valutazione applicata a progetti, o programmi o politiche pubbliche come sopra

---

<sup>13</sup>In questo senso la valutazione si differenzia dall'*assessment*, termine dal significato peraltro non univoco, che rimanda alle pratiche valutative delle caratteristiche che riguardano per lo più i singoli individui (ad es. valutazione dell'apprendimento, delle *performance*, del personale ecc.). Si vedano Bezzi (2007), e Bertin e Fazzi (2010) su questo punto.

delimitati. Non diviene oggetto di approfondimento, pertanto, la valutazione dei servizi in quanto, come osserva Trivellato (2009), la loro finalità diretta non è quella di produrre un cambiamento in una popolazione più o meno ampia, sollecitando piuttosto valutazioni riguardanti la qualità, i costi e il funzionamento, più che i loro effetti. Allo stesso modo non è trattata la valutazione degli interventi sui casi, in quanto l'obiettivo generale del progetto è quello di evidenziare i caratteri della valutazione di interventi i cui effetti ricadono su gruppi più o meno numerosi di individui, e non sui singoli.

### 1.2.3 Perché si valuta

Dopo aver descritto i livelli in cui può articolarsi la valutazione delle politiche pubbliche, è ora utile interrogarsi sulle ragioni che si pongono alla base della valutazione di quest'ultime, *quando già hanno prodotto degli effetti*. L'aver evidenziato in corsivo il momento specifico in cui si colloca la valutazione introduce alla differenziazione elaborata da Scriven (1967) tra la *summative evaluation* e la *formative evaluation*<sup>14</sup>. Quando si discorre della prima ci si riferisce, secondo l'autore, ad attività valutative realizzate a conclusione di un intervento, in una logica *ex post* (cfr. paragrafo 1.2.4), tese a fornire informazioni sugli effetti del medesimo per comprendere se ha funzionato e per rendere conto delle risorse impiegate. Essa si iscrive nell'ultima fase del ciclo del *policy making* (cfr. paragrafo 1.2.1) ed è funzionale a decidere se l'intervento deve essere protratto, esteso, modificato o abrogato. La valutazione costruttiva è, invece, una valutazione condotta durante l'implementazione di un programma o di un progetto, solitamente dal personale interno dell'organizzazione responsabile, al fine di fornire indicazioni su come correggere e migliorare la messa in opera dell'intervento. Il risultato dell'attività valutativa è, in questo caso, rappresentato dalle revisioni e dagli aggiustamenti che vengono portati in corso d'opera, sostenendo l'azione di chi è impegnato nell'attuazione dell'intervento. Una elaborazione sintetica degli elementi di differenziazione tra valutazione riepilogativa e costruttiva è quella proposta da Martini e Sisti (2009) e riportata nella Tabella 1 che segue.

**Tabella 1: Caratteristiche della valutazione costruttiva e della valutazione riepilogativa**

	<b>Valutazione Costruttiva</b>	<b>Valutazione Riepilogativa</b>
<b>Finalità</b>	Intervenire direttamente nel processo di attuazione di una politica	Esprimere un giudizio di merito dopo che la politica è stata attuata
<b>Utilizzatori della valutazione</b>	Staff impegnato nella realizzazione della politica	Policy makers, finanziatori, contribuenti
<b>Ruolo del valutatore</b>	Interno all'organizzazione e comunque vicino agli operatori che gestiscono la politica	Esterno all'organizzazione, indipendente

<sup>14</sup>Si adotta la traduzione proposta da Stame (1998: 55-56) di "valutazione riepilogativa" per la *summative evaluation*, e di "valutazione costruttiva" per la *formative evaluation*.

<b>Interazione tra valutatori e utilizzatori</b>	Frequente: avviene in varie modalità (discussioni informali, brevi presentazioni, diffusione di note di lavoro)	Rara: a conclusione dell'analisi si pubblica un rapporto formale e si organizzano momenti di presentazione
<b>Natura del prodotto valutativo</b>	Non pubblico; confidenziale	Pubblico; accessibile

Fonte: Martini e Sisti (2009:49)

Posto che non si tratta di due tipologie di valutazione autoescludentesi<sup>15</sup> e che, in letteratura, autori come Patton (1986) tendono a considerarle come sovrapponibili, nel presente lavoro di ricerca si farà riferimento prevalentemente al costrutto della valutazione riepilogativa nell'analisi degli approcci, dei metodi e delle prassi valutative riguardanti *gli effetti* (reali o percepiti) delle misure economiche contro la povertà (v. Capitolo 3), mentre nella realizzazione dell'esercizio valutativo riguardante i Contributi per l'Inclusione Sociale della Regione Valle D'Aosta (v. Capitolo 5) e la sperimentazione del Reddito di Cittadinanza nel Comune di Livorno (v. Capitolo 6) si prevedrà, anche, il riferimento ad alcuni aspetti del costrutto della valutazione costruttiva, trattandosi di indagini finalizzate a fornire indicazioni sul funzionamento degli interventi e sugli effetti che i beneficiari attribuiscono a questi ultimi, piuttosto che a formulare un giudizio sull'opportunità della loro prosecuzione o estinzione.

Prescindendo dalla tipologia di Scriven, le finalità che vengono tradizionalmente attribuite alla valutazione, si riferiscono a due macro-ambiti principali denominati: *accountability* e *learning* (apprendimento) (cfr. Dente 2006). Quando si parla di *accountability*, termine che non si presta ad una traduzione puntuale nella lingua italiana<sup>16</sup>, ci si riferisce secondo Stiz e Mesini (2005: 10-11):

al dovere di "rendere conto" a determinati "portatori di interessi" (usando un altro termine anglosassone ormai diffuso, gli *stakeholder*) dell'attività che un soggetto ha realizzato e dei risultati che ha ottenuto rispetto ad un compito, ad una responsabilità che si è assunto.

Come messo in luce dagli autori, per gli enti pubblici e non profit, la nozione di *accountability* ha un ambito di applicazione differente rispetto a quelle delle imprese profit chiamate a rendicontare prioritariamente sulla dimensione economica e finanziaria del loro operato, in quanto strettamente legata alla loro *mission*. Lo scopo istituzionale di soggetti pubblici e non profit, invece, riguarda

<sup>15</sup>Al riguardo, Palumbo (2001) mette in risalto come nelle valutazioni dei programmi finanziati dall'Unione europea, i due costrutti si sovrappongono: ciò accade, ad esempio, nelle valutazioni intermedie dei programmi di lunga durata nel corso dei quali è predisposto almeno un rapporto intermedio, frutto di una vera e propria valutazione *summative* di medio termine, funzionale a capire il "cosa è successo sino ad ora".

<sup>16</sup>Lippi (2007: 45) utilizza il neologismo: *rendicontabilità*. Altri studiosi (cfr. Bezzi 2012) lo utilizzano come sinonimo di concetti quali "responsabilità" e "rispondenza".

“la produzione di utilità sociale” (*ivi*: 4), per cui la primaria forma di *accountability* per questi soggetti si configura nel rendere conto della dimensione sociale del loro operato, della capacità di rispettare gli impegni assunti con i cittadini e di svolgere il ruolo istituzionale loro attribuito, assegnando agli aspetti economici un ruolo prettamente strumentale finalizzato al raggiungimento di obiettivi di pubblico interesse.

Nel caso della valutazione di interventi pubblici, la finalità di *accountability* si sostanzia, pertanto, nel mettere in campo meccanismi attraverso cui verificare che gli impegni assunti dai soggetti promotori di progetti, politiche e interventi siano stati portati a termine. Come evidenziano Martini e Sisti (2007: 17), in questo contesto, le informazioni prodotte hanno “una forte valenza comunicativa” e le attività di valutazione sono condotte al fine di rendere “trasparenti” alla platea degli *stakeholder* le strategie utilizzate, le risorse impiegate, gli output e le attività realizzate dai soggetti promotori e attuatori di un dato intervento. La finalità di *accountability* è, ancora, secondo gli autori ciò che maggiormente ha sollecitato, e sollecita tuttora, l’attuazione di pratiche valutative nel nostro Paese.

Quanto alla seconda finalità citata, quella dell’apprendimento, si può dire che l’ambito del *learning* rappresenta, secondo l’impostazione comunitaria (*cfr.* Commissione europea 2013a), l’obiettivo primario e connaturato ad ogni attività valutativa<sup>17</sup>. Esso consiste nell’

Apprendere, attraverso attività di ricerca sistematica, i risultati raggiunti dai programmi e dalle politiche pubbliche, e comprendere come esse funzionano al fine di meglio elaborare, implementare e finalizzare futuri programmi e politiche.

Come meglio specificato da Lippi (2007), l’apprendimento generato dalle attività di valutazione scientifica non rileva soltanto dal punto di vista della conoscenza che apporta su un dato intervento. Esso ha, per lo più, un risvolto fortemente orientato all’azione in quanto può implicare: a) la modifica o la correzione dell’intervento implementato; b) l’adozione di un nuovo intervento a completamento o quale evoluzione del precedente; c) la conclusione dell’intervento adottato al fine di definirne uno alternativo.

Secondo Martini e Sisti (2007:18), la dimensione dell’apprendimento, ha, inoltre, una forte valenza retrospettiva, concentrandosi su azioni e decisioni già poste in essere ed è volta a:

far imparare qualcosa di nuovo sull’utilità degli interventi pubblici. Una conoscenza che assume valore al di fuori dei ristretti ambiti nei quali la valutazione è stata concepita. Tanto che destinatari di tale conoscenza non sono soltanto i finanziatori della politica, o i responsabili della sua gestione, ma un insieme molto più ampio di soggetti accomunati dall’interesse di trovare soluzione ad un certo problema sociale.

---

<sup>17</sup>Alcuni studiosi (v. ad esempio Giuseppe Moro 2005) riconducono la finalità del *learning* principalmente alle valutazioni di tipo costruttivo. Il presente lavoro condivide, invece, l’impostazione comunitaria, estendendo la suddetta finalità ad ogni tipologia di valutazione.

Ancora, la valutazione finalizzata all'apprendimento, come evidenziato nella trattazione del già citato Martini e di Cais (2000:412), implica la formulazione di un giudizio sull'adeguatezza di una *policy* o di un intervento a risolvere un problema, sulla base dell'osservazione della stessa *policy* o intervento in azione, e presuppone

quasi sempre un'attribuzione di causalità (l'intervento è stato capace di produrre gli effetti desiderati? Quali effetti indesiderati ha prodotto?) o quanto meno [l'analisi] di una dimensione problematica (cosa è realmente successo? Quali ostacoli ha incontrato l'intervento?...)

Come appena osservato dai predetti autori, a differenza della valutazione finalizzata all'*accountability*, quella orientata all'apprendimento non presuppone un rapporto tra due parti, ma riguarda l'intera *policy community* interessata alla risoluzione di un determinato problema collettivo. Rileva, inoltre, il differente bisogno conoscitivo che i due orientamenti mirano a soddisfare:

Alla base dell'*accountability* c'è un'esigenza di misurare e poi soprattutto di "comunicare" ciò che è stato fatto, prodotto, ottenuto da un'organizzazione in un determinato periodo di tempo. Le informazioni prodotte per l'*accountability* saranno quindi periodiche, semplificate, descrittive, ma allo stesso tempo potenzialmente portatrici di conflitti, almeno allo stato latente, in quanto sviluppate all'interno di un rapporto in cui una parte si aspetta qualcosa da un'altra (*ibidem*).

Dall'altra parte, invece, la valutazione come apprendimento fa propri gli approcci e le metodologie delle scienze sociali, con l'intento di conoscere il funzionamento e gli effetti di un dato programma o intervento, e da questi eventualmente comprendere gli elementi utili ad una conferma, riformulazione o annullamento del programma messo in atto. E tale finalità è quella a cui ci si riferisce in massima parte quando nei Paesi anglosassoni si parla di *program evaluation*, avendo avuto proprio in questi Paesi maggiore applicazione.

#### 1.2.4 Come utilizzare i risultati della valutazione

Il discorso sulle finalità della valutazione delle politiche pubbliche è spesso accompagnato da una riflessione sulla sua utilizzazione, ossia sul modo in cui gli attori sociali interessati, coincidenti il più della volte con chi ha promosso, finanziato e implementato il programma, si sono serviti dei risultati e delle conoscenze emerse dall'attività valutativa. Al riguardo si fa riferimento al sostantivo plurale "usi", in quanto esistono differenti modalità con cui i risultati della valutazione possono essere utilizzati. Secondo la classificazione classica di Leviton e Hughes (1981) e Shadish, Cook e Leviton (1994), analizzata da Biolcati Rinaldi (2004), tali usi sono riconducibili a tre tipologie: l'uso strumentale e l'uso concettuale, collegati principalmente alla finalità dell'apprendimento, e l'uso persuasivo.

L'uso *strumentale* o diretto è quello che viene maggiormente associato alle attività valutative e riguarda la possibilità, nel breve periodo, per i decisori di modificare, abolire, prorogare, estendere il programma, sulla base dei risultati emersi dalla valutazione; per questa via la valutazione sarà tanto più utile quanto più saprà fornire ai decisori indicazioni che permettano di indirizzare il programma verso una o più modificazioni, verso la sua abolizione o prosecuzione. Per quanto l'uso diretto sia quello più auspicato, secondo gli stessi Shadish, Cook e Leviton (*op.cit*) esso incontra diverse difficoltà connesse agli assunti su cui esso poggia, riconducibili al fatto che il decisore non orienta le sue scelte considerando, in maniera del tutto razionale, i soli risultati della valutazione. Al contrario, è plausibile che la scelta di modificare, cancellare o proseguire un programma sia dettata da altri fattori, quali la fattibilità economica, i costi, i vantaggi politici, la ricerca del consenso, tra i quali i risultati della valutazione risultano spesso un *input* (debole) tra gli altri (*cf.* Stame 2001).

L'uso *concettuale* o indiretto riguarda, invece, la possibilità che la valutazione modifichi le idee dei decisori, aumenti la conoscenza su una data problematica e favorisca una comprensione più approfondita del programma. In questo caso l'impiego della valutazione non è immediato, ma può avere un effetto nel medio-lungo periodo in quanto induce i decisori ad elaborare programmi che abbiano ragione di essere e presupposti differenti rispetto a quelli dei programmi precedentemente valutati e conclusi. Pertanto, la valutazione sarà tanto più utile quanto più offrirà ai decisori una conoscenza esaustiva degli aspetti che sottendono all'implementazione di un intervento o programma. Come osserva Biolcati Rinaldi (2004:40) i due usi, diretto e indiretto, non si escludono a vicenda, ma si pongono su un *continuum*:

I risultati valutativi potranno essere usati in parte strumentalmente e in parte concettualmente e il giudizio di sintesi sul tipo di utilizzo che se ne è fatto dipenderà da quale è la parte preponderante.

In ultimo, il terzo uso citato in letteratura è quello *persuasivo*: in questo caso la valutazione è utilizzata come strumento di legittimazione da parte dei decisori, ed è utile nella misura in cui il decisore riesce ad utilizzarla per mobilitare il consenso su posizioni riguardanti la vita del programma che ha già preso<sup>18</sup>. Si tratta di un uso prettamente "politico" (nel senso di fazioso) della valutazione, ragion per cui, sebbene diffuso, è poco approfondito dagli studiosi.

Sempre con riguardo ai tre usi appena descritti, appare significativa la riflessione di Martini (2004: 6) sulla possibilità che la valutazione sia realmente utilizzata dai decisori. Tale possibilità, secondo l'autore, è strettamente legata alla consapevolezza, da parte di questi ultimi, che esistono dei margini di

---

<sup>18</sup>Solo a titolo di esempio, si fa presente che lo studio di Mesini e Ranci Ortigosa (2004) sul Reddito Minimo di Inserimento mette in luce come, sebbene la valutazione ufficiale della misura oscillasse tra un uso di tipo diretto e di tipo concettuale, nell'ottica di fornire ai decisori indicazioni su come migliorare il programma in vista di una successiva erogazione, l'utilizzo che poi se ne fece fu tendenzialmente di tipo persuasivo, portando all'abbandono dell'intervento e contraddicendo, così, i risultati stessi della valutazione.

incertezza che riguardano sia il processo di implementazione di un intervento, sia i suoi effetti<sup>19</sup>:

Se il decisore pubblico, sia esso di natura collegiale o monocratica, sia esso un politico eletto o un dirigente apicale o uno di nomina politica, non è propenso ad ammettere che la politica in questione possa “incontrare dei problemi” nella sua realizzazione, gli spazi per una valutazione realmente utilizzabile si riducono notevolmente, se non si annullano completamente.

Nel caso citato, di conseguenza, gli unici usi possibili della valutazione riguarderebbero esigenze di rendicontazione o di legittimazione, piuttosto che un utilizzo di tipo strumentale o concettuale nell’ambito del processo decisionale.

### 1.2.5 Valutare secondo una logica ex post

L’esplicitazione degli aspetti dell’apparato teorico della valutazione divenuti oggetto di approfondimento del presente elaborato, conduce alla distinzione classica - molto utilizzata in ambito comunitario - delle fasi temporali in cui la ricerca valutativa può collocarsi, distinzione che dà forma a schemi di valutazione che differiscono per obiettivi e modalità di realizzazione (Altieri 2009; Bezzi 2007). Nello specifico, si parla di:

- *valutazione ex ante* quando le attività di valutazione sono condotte *prima* dell’attuazione di un dato programma, di cui si analizzano scrupolosamente le conseguenze attese: “si tratta essenzialmente di uno studio previsionale che intende prefigurare i possibili scenari derivanti dall’adozione del programma, mettendoli a confronto con gli scenari derivanti da azioni alternative, o conseguenti alla decisione di non intervenire” (Giuseppe Moro 2005: 32). Essa si configura, pertanto, quale componente principale del processo di definizione e programmazione di un dato intervento;
- *valutazione in itinere* quando le attività valutative sono realizzate *durante* la realizzazione del programma, seguendone tutta l’implementazione, con l’obiettivo di fornire informazioni sul rispetto degli obiettivi prefissati del programma, dei tempi, dell’uso delle risorse, degli standard ecc. e di ipotizzare degli interventi correttivi per superare eventuali ritardi, inefficienze e anomalie;
- *valutazione intermedia*, anche in questo caso prevista *durante* la realizzazione di un programma, solitamente, di lunga durata. A differenza della *valutazione in itinere*, quella intermedia non segue tutta l’implementazione del programma ma si colloca in un momento specifico (più o meno a medio termine) per fare il punto della situazione e

---

<sup>19</sup>Dal punto di vista dell’autore, l’incertezza sulla implementazione è riferita alle difficoltà da parte degli apparati pubblici di implementare le politiche in primo luogo, e successivamente di implementarle secondo il loro disegno originario. L’incertezza sugli effetti riguarda, invece, le difficoltà per l’intervento di raggiungere i propri obiettivi di cambiamento.

analizzare criticamente i risultati emersi fino al momento in cui è condotta. Essa è finalizzata a comprendere se gli obiettivi del programma o le sue modalità di attuazione debbano essere rivisti alla luce dell'esperienza maturata o dei cambiamenti intervenuti nel contesto;

- *valutazione ex post* quando le attività di valutazione sono condotte *al termine* dell'implementazione di un programma. Questa tipologia di valutazione, attraverso cui si sostanzia il costrutto della valutazione riepilogativa (v. paragrafo 1.2.3), può essere finalizzata a verificare aspetti differenti del programma, ad esempio "il grado di raggiungimento degli obiettivi, il rispetto degli standard di qualità dei prodotti, la soddisfazione degli utenti, l'impatto sui destinatari o sulla società nel suo insieme" (Palumbo 2001: 198). Essendo proiettata ad un giudizio sui risultati e sugli impatti dei programmi (v. oltre), essa più della valutazione *ex ante* o *in itinere*, prevede la raccolta di dati sul campo nell'ottica di verificare, attraverso il coinvolgimento dei beneficiari, quali sono stati gli esiti – positivi o negativi – dell'intervento.

Le ultime due tipologie di valutazione sopra descritte, quella intermedia ed quella *ex post*, rappresentano gli schemi a cui si fa riferimento, nel presente elaborato, sia nella ricognizione delle esperienze valutative realizzate nel settore delle misure economiche per il contrasto della povertà (Capitolo 3), sia nell'impostazione degli esercizi valutativi riguardanti gli interventi economici erogati nella Regione Valle D'Aosta e nel Comune di Livorno (Capitoli 5 e 6). In questo settore (ma non solo), infatti, le valutazioni *ex post* ed intermedie vengono effettuate in misura maggiore delle altre (Bezzi 2003), considerato l'interesse crescente dei *policy-maker* e degli studiosi nella comprensione dell'efficacia e dell'utilità di questa tipologia di prestazioni pubbliche.

Potendo considerare la valutazione intermedia un costrutto del tutto simile alla valutazione *ex post*, fatta eccezione per la fase temporale in cui viene applicata (Palumbo 2001), si approfondisce di seguito lo schema della valutazione *ex post*, per meglio chiarirne i tratti distintivi.

Valutare in una logica *ex post* vuol dire esprimere un giudizio sulla capacità di una determinata *policy* di modificare un fenomeno sociale di riferimento, adottando una modalità di analisi retrospettiva e prospettica al tempo stesso: si studiano gli effetti di interventi già realizzati per orientare il disegno di future politiche verso quelle forme di intervento risultate più efficaci (Martini 2006). Per portare a compimento il suo compito, la valutazione *ex post* si articola su due livelli distinti ma tra loro interconnessi (Vecchi 2001):

- *la valutazione dei processi di implementazione*, avente l'obiettivo di giudicare le modalità attraverso cui un programma è stato messo in opera<sup>20</sup>;
- *la valutazione degli esiti* - sulla quale si focalizza il presente lavoro - che mira a giudicare il successo (o l'insuccesso) di un programma in base a quanto e a come il fenomeno di riferimento si è modificato.

---

<sup>20</sup>Per una descrizione dei contenuti della valutazione dell'implementazione si rimanda a Martini e Sisti (2009).

Il termine “esiti”, come è facile intuire, si presta ad essere associato ad un insieme composito di significati, con il rischio che si generi confusione nel comprendere cos’è che si vuole valutare esattamente. La proposta classificatoria di Bezzi (2007), che ricalca quella utilizzata nell’ambito della progettazione europea, aiuta a fare ordine, distinguendo gli esiti di un programma in tre categorie:

- le realizzazioni (*o outputs*), intese come il prodotto immediato e visibile delle attività previste dal programma (ad esempio: il numero di giovani che ha frequentato un corso, il numero di posti-letto creati, il numero di imprese finanziate ecc.);
- i risultati (*outcomes o results*), concepiti come le conseguenze successive alla realizzazione degli *output* di un programma, che riguardano solitamente i destinatari diretti dei programmi<sup>21</sup>; riprendendo gli esempi sopra citati: il numero di giovani occupati dopo la frequentazione del corso; il numero di malati curati in un nuovo reparto; l’incremento della capacità produttiva delle imprese finanziate;
- impatti (*impacts*), identificati come le conseguenze di lungo periodo e di ampio raggio di un programma, che si verificano in un contesto sociale più ampio in cui si è realizzato l’intervento, non coinvolgendo soltanto i beneficiari diretti. Ne sono un esempio: l’aumento della consapevolezza sull’importanza della formazione; la diminuzione del tasso di malattie in una città; la creazione di un ambiente favorevole alla nascita di nuove imprese.

In quanto oggetto privilegiato di attenzione dei modelli valutativi non sperimentali (*cf.* paragrafo 1.4), va infine menzionata una categoria particolare di risultati: le *conseguenze inattese*, ossia “fenomeni la cui presenza o possibilità di insorgenza non è stata prevista nel corso della formulazione e attuazione della politica” (Vecchi 2001: 248), che possono influenzare in maniera positiva o negativa gli esiti del programma nel suo complesso. Come suggerisce Giuseppe Moro (2005), la “scoperta” dell’importanza delle conseguenze inattese dovrebbe implicare una impostazione più flessibile delle attività di ricerca valutativa *ex-post*, verso una concezione meno centrata sul raggiungimento degli obiettivi. Invero, il giudizio sulla “bontà” di un intervento può apparire limitativo, o addirittura fuorviante, se basato soltanto sulla sua capacità di conseguire gli obiettivi prefissati e trascurando i suoi esiti imprevisti (ad esempio, ignorando il numero di soggetti che fa ricorso a forme di lavoro sommerso, al fine di mascherare il proprio reddito e rientrare nella soglia economica di accesso alle misure di sostegno economico).

L’analisi delle realizzazioni, dei risultati (incluse le conseguenze inattese) e degli impatti è funzionale, nella logica *ex post*, ad indagare, come già accennato, diversi aspetti degli interventi che sono stati realizzati, solo per

---

<sup>21</sup>Tra gli *outcomes* di un programma si distingue ulteriormente tra *risultati diretti*, che riguardano i miglioramenti/peggioramenti intervenuti per i beneficiari del programma, e *risultati indiretti*, positivi o negativi, che riguardano i soggetti non beneficiari dell’intervento ma comunque toccati da esso; e ancora tra *effetto lordo* ed *effetto netto*, differenziando il secondo dal primo sulla base del fatto che il verificarsi del risultato desiderato è dovuto esclusivamente al programma, senza l’intervento di cause esterne o diverse.

citare alcuni: la rispondenza della loro realizzazione al disegno che ne era alla base; la congruità delle teorie incorporate negli stessi; la coerenza degli atteggiamenti e dei comportamenti degli attori rispetto agli obiettivi; l'efficienza nell'utilizzazione delle risorse loro assegnate; gli effetti che concretamente hanno prodotto, la desiderabilità di questi ultimi e la loro capacità di conseguire gli obiettivi prefissati.

In particolare, l'ultimo aspetto menzionato è utile ad introdurre la nozione dell'*efficacia* degli interventi, uno dei criteri più utilizzati nelle valutazioni di tipo *ex post*: essa è intesa come il grado di conseguimento degli obiettivi di una policy, i quali diventano il termine di riferimento (*cfr.* paragrafo 1.1) rispetto ai quali valutare i suoi risultati. La valutazione di efficacia è usualmente distinta in due componenti fondamentali (Lippi 2007):

- l'*efficacia interna* (o gestionale), intesa come la capacità di raggiungere gli obiettivi o i risultati attesi fissati dall'ente che ha promosso l'intervento;
- l'*efficacia esterna* (o utilità), relativa alla capacità dell'intervento/programma di soddisfare i bisogni dei destinatari.

La differenza tra le due componenti è ben esplicita da Palumbo (2001: 187):

Nel primo tipo di valutazione ci si preoccupa di confrontare i risultati attesi con quelli ottenuti, senza necessariamente chiedersi se i primi sono coerenti con i bisogni della collettività [...]; nel secondo caso ci si chiede se i risultati ottenuti, al di là della loro coerenza con quelli programmati, hanno davvero assolto, e in quale misura, ai bisogni sociali che rendono necessario l'intervento [...].

Accanto all'efficacia, i criteri da impiegare nelle valutazioni *ex post* possono essere i più svariati, e ricalcano i significati che sia il valutatore sia il committente attribuiscono alla valutazione di un determinato intervento. In questa sede, si riportano i criteri più diffusi nella letteratura, facendo riferimento alla sintesi proposta da Stame (1998):

- la *rilevanza*, che inerisce all'adeguatezza degli obiettivi di un programma in relazione ai problemi socio-economici che intende affrontare. L'utilizzo di questo criterio è funzionale a comprendere se il programma è realmente capace di modificare il problema che ha dato origine all'intervento, e nello specifico se i suoi obiettivi fanno riferimento alle priorità stabilite al livello politico o percepite dai beneficiari;
- la *coerenza*, intesa come il rapporto tra obiettivi e strumenti individuati per realizzarli, utile a riflettere sul rapporto problematico che esiste tra gli obiettivi ritenuti necessari e le risorse limitate di cui si dispone;
- l'*equità*, che riguarda il rapporto tra la distribuzione dei costi e dei benefici sulla popolazione destinataria di un intervento;
- l'*efficienza*, criterio economico, riferito al rapporto tra i risultati conseguiti di un programma e le risorse impiegate (umane, finanziarie, temporali, tecnologiche ecc.). Esso è funzionale a verificare se queste

ultime siano state utilizzate in maniera ottimale e a comprendere se gli obiettivi si sarebbero potuti raggiungere a costi inferiori, o se con le stesse risorse si sarebbero potuti conseguire risultati più rilevanti.

Dopo aver brevemente presentato gli aspetti su cui la valutazione *ex post* è focalizzata, unitamente ai criteri che possono essere impiegati per studiare gli esiti degli interventi, resta da chiedersi in che modo, attraverso quali teorie e strumenti, possono essere analizzati i risultati di un programma in una logica *ex post*. In generale, nel dibattito accademico si rintracciano due approcci principali, utilizzabili a seconda della natura dell'evaluando, oppure degli obiettivi della ricerca valutativa: quello *quantitativo*, nell'ambito del quale ha una particolare rilevanza l'analisi controfattuale, e quello *qualitativo* che utilizza vari strumenti di indagine (Vecchi 2001). Rinviando al paragrafo successivo una descrizione più approfondita degli elementi essenziali delle teorie in cui sono collocati i due approcci, è sufficiente in questa sede dire che l'approccio quantitativo mira, essenzialmente, ad analizzare l'efficacia degli interventi, nello specifico ad identificare la relazione causale tra la loro erogazione e gli esiti emersi, verificando che non si siano manifestati altri fattori in grado di influenzare, in parte o totalmente, i risultati ottenuti. Per farlo, viene utilizzata la sopra citata analisi controfattuale, la quale parte dall'assunto che l'effetto di un intervento è definibile come:

la differenza tra ciò che è accaduto dopo l'attuazione di una politica (situazione fattuale) e ciò che sarebbe accaduto se quella stessa politica non fosse stata realizzata (situazione controfattuale). (Martini e Strada 2011: 30).

Posto che l'effetto di una politica viene, quindi, determinato dalla differenza tra un valore osservabile (la situazione fattuale) e uno ipotetico e, per natura, non osservabile (la situazione controfattuale), l'approccio in questione utilizza disegni di ricerca sperimentali e quasi sperimentali<sup>22</sup> proprio al fine di ricostruire la situazione controfattuale, osservando nello specifico ciò che succede ad un gruppo di controllo composto da soggetti molto simili a quelli esposti all'intervento. La stima dell'effetto viene, così, ritenuta affidabile per l'assenza di differenze di partenza tra i due gruppi.

Gli approcci qualitativi, in generale, non tentano di stimare l'efficacia degli interventi, nei termini dell'individuazione della catena causale che ha trasformato gli *input* del programma in un certo numero di esiti. Essi sono orientati, piuttosto, ad analizzare i problemi e i risultati degli interventi attraverso indagini sul campo di tipo qualitativo (con l'utilizzo di strumenti quali l'osservazione diretta, le interviste in profondità e semi-strutturate, *focus group*, studi di caso ecc.) rivolgendo particolare attenzione al contributo apportato dai singoli attori coinvolti nell'implementazione degli interventi. Secondo questi approcci, pertanto, il successo di un programma non è dato strettamente dal conseguimento dei suoi obiettivi, ma è il risultato delle complesse interazioni

---

<sup>22</sup> Per approfondire le caratteristiche dei modelli sperimentali e quasi sperimentali si veda il contributo di Martini, Mo Costabella e Sisti (2006).

che avvengono tra gli *stakeholder* in un dato contesto economico e sociale. Il compito del valutatore è, in questo, caso quello di comprendere la politica a partire dalla prospettiva dei partecipanti e di promuovere uno scambio di significati tra i diversi attori per giungere, laddove possibile, ad un significato condiviso sull'intervento e i suoi esiti (*cfr.* Vecchi 2001; Giuseppe Moro 2005).

### 1.3 Gli approcci classici alla valutazione

Pur non essendo considerata da taluni studiosi una disciplina a sé stante, quanto più un ambito di applicazione a cui fanno riferimento differenti discipline (ad esempio: la sociologia, l'economia, la statistica, la scienza politica, la psicologia ecc.)<sup>23</sup>, sono stati elaborati, nel corso degli anni, diversi approcci sulla valutazione. Stame (2001) li ha sistematizzati in una tipologia, divenuta un essenziale punto di riferimento per lo studio della teoria valutativa, identificando quale elemento di discriminazione tra (i tre) approcci il termine di confronto (*cfr.* Bertin e Fazzi nel paragrafo 1.1), dall'autrice definito "pietra di paragone" (*ivi*:25), rispetto al quale viene effettuata la valutazione. La suddetta tipologia viene introdotta in questo paragrafo con l'obiettivo di chiarire gli aspetti essenziali di ciascun approccio teorico, rinunciando tuttavia alla pretesa di una trattazione sistematica ed esaustiva sui medesimi, e sollecitando la lettura dei testi degli autori che hanno contribuito allo sviluppo dei modelli per gli opportuni approfondimenti.

Il primo approccio descritto dalla studiosa è quello definito *positivista-sperimentale*, sviluppatosi a metà degli anni '60 negli Stati Uniti a partire dai primi studi valutativi effettuati dal *Bureau of Applied Social Research* della Columbia University, e raccoglie i contributi di differenti studiosi come la prima Weiss (1972), Campbell (1969) e altri come Rossi, Freeman e Lipsey (1999). Secondo questo approccio, il compito primario della valutazione è quello di verificare se e in che misura il programma<sup>24</sup> ha raggiunto gli obiettivi che si era posto: questi ultimi diventano, pertanto, il termine di confronto su cui si basa la valutazione. La finalità dell'approccio è, in altre parole, diretta a stabilire l'efficacia del programma, ossia la "sua capacità di produrre gli effetti desiderati" (Martini 1997: 13), e ad estenderne la sua generalizzabilità escludendo la presenza di concause che avrebbero condotto al raggiungimento degli obiettivi del programma, anche se questo non fosse stato implementato. Al fine di verificare, quindi, il legame diretto causa-effetto tra il programma e i suoi risultati, vengono adottati in questo approccio disegni di valutazione sperimentali e quasi sperimentali che, come si è già osservato nel paragrafo 1.2.4 sulla valutazione *ex post*, prevedono il confronto tra un gruppo di persone che ha beneficiato dell'intervento e un gruppo di controllo, del tutto simile per caratteristiche, ma non sottoposto al trattamento, raccogliendo le informazioni utili alla valutazione mediante l'utilizzo di tecniche quantitative. Da quanto appena esposto, emerge che l'approccio in questione è coerente con il costruito

---

<sup>23</sup>Su questo punto si vedano Campostrini e Menegazzi (2012).

<sup>24</sup> Nel corso del paragrafo si utilizzerà, in via generale, il termine "programma" per indicare l'evaluando.

della valutazione riepilogativa (v. paragrafo 1.2.2), in quanto l'interesse è sui risultati del programma scaturiti dopo la sua conclusione, e non sul processo di implementazione; peraltro l'approccio presuppone un uso strumentale della valutazione (v. paragrafo 1.2.3) in quanto quest'ultima dovrebbe fornire ai decisori precise indicazioni riguardanti la prosecuzione o l'abbandono del programma. Stame (*op. cit*) individua il limite principale dell'approccio positivista- sperimentale nel riuscire sì stabilire se il programma ha raggiunto o meno gli obiettivi voluti, ma di non saperne spiegare il perché, limite non sempre considerato tale dai fautori dell'approccio, secondo i quali non è strettamente necessario sapere perché un intervento funziona; altre criticità dell'approccio riguardano i tempi non brevi richiesti per la produzione dei risultati della valutazione e l'incapacità dell'approccio di cogliere gli effetti non attesi dell'intervento, conseguenza della scarsa attenzione che il disegno di valutazione sperimentale dedica all'analisi di ciò che accade durante il processo di implementazione. Come osserva infine la studiosa, nonostante i predetti limiti, l'approccio positivista continua ancora oggi ad essere considerato il modello valutativo per eccellenza nei programmi di investimenti pubblici e in quelli sociali, rendendosi appetibile sia ai decisori, che desiderano avere indicazioni chiare sui programmi, che ai centri di ricerca che individuano nel disegno sperimentale un valido fondamento scientifico dell'attività valutativa.

Il secondo approccio teorico è denominato da Stame *pragmatista-della qualità*, ed è stato elaborato da Michael Scriven. A differenza dell'approccio positivista, gli obiettivi del programma non sono considerati aspetti prioritari ai fini della valutazione, in quanto il valutatore pragmatista

deve dare un giudizio sul programma in base alle proprie competenze e ai valori, che sono "oggettivi" e propri alla situazione e al programma (Stame 2001: 29).

Secondo Scriven (1991), il valore di un programma, in sostanza, non è collegato strettamente ai suoi obiettivi, ma dipende dal valore in sé dell'intervento (*merit*), che può essere valutato sulla base di criteri standard che misurano la sua qualità, e dalla misura in cui esso soddisfa i bisogni dei destinatari (*worth*). Invero, nel processo di valutazione di stampo pragmatista ha molta importanza la determinazione dei criteri rispetto a cui giudicare gli effetti del programma, operazione che può essere compiuta, ad esempio, tenendo conto degli elenchi dei criteri di qualità stabiliti dalle associazioni professionali, o dalle istituzioni pubbliche, oppure consultando gli stakeholder; a questa attività segue l'operativizzazione dei criteri di giudizio per renderli misurabili, la misura della *performance* del programma e, infine, l'espressione di un giudizio. Secondo questo modello, più programmi vengono valutati rispetto a standard comuni, col fine di individuare, attraverso l'attribuzione di un punteggio e l'elaborazione di una classifica, quelli che più possono essere considerati di buona qualità: il termine di confronto è quindi, in questo caso, la misura in cui un programma aderisce ad un determinato standard. Questo approccio ha conosciuto un significativo sviluppo nelle pratiche di valutazione dei servizi offerti su base regolare per soddisfare bisogni ricorrenti (ad esempio, quelli

sanitari e assistenziali), sebbene presenti alcuni limiti collegati soprattutto alla definizione degli standard di qualità che, secondo Stame (2001), è un'operazione molto complessa e non immune da condizionamenti politici. In ultimo, l'uso della valutazione pragmatista è, come nell'approccio positivista, di tipo strumentale sebbene esso sia indirizzato a decisioni amministrative, relative alla gestione del programma, e non politiche.

Il terzo approccio teorico alla valutazione, quello *costruttivista-del processo sociale*, comprende autori differenti (Stake 1980; Cronbach *et al.* 1980; Patton 1986, Guba e Lincoln 1989) accomunati dall'idea che, nella valutazione, deve essere dedicata molta attenzione a cosa accade durante l'implementazione di un programma e, specificamente, al contributo apportato dai diversi attori sociali coinvolti nell'attuazione. Nella concezione costruttivista il termine di confronto e i criteri di valutazione si formano dopo l'inizio della realizzazione del programma e sono il risultato delle differenti opinioni dei vari stakeholder. La rinuncia alla verifica degli obiettivi e all'adesione a determinati standard implica, in questo approccio, che possano essere considerati effetti positivi di un programma anche gli effetti inattesi o quelli previsti che abbiano comportato conseguenze perverse. Ciò deriva dalla consapevolezza (*cf.* Cronbach *et al. op. cit*) che i programmi mutano al mutare del contesto in cui sono applicati, per cui la concezione dei problemi sarà differente nei diversi contesti, e le conclusioni raggiunte per un programma non potranno essere generalizzate ad altre situazioni in cui sono attuati programmi simili. Giuseppe Moro, al riguardo, scrive che (2005: 60):

La prima conseguenza di questa visione del programma è che la valutazione deve trasferire la sua attenzione dai risultati al processo che li produce; la ricerca si indirizza, in primo luogo, sulle dinamiche interne dei programmi, cercando di cogliere i punti di vista dei diversi attori e verificando come tali punti di vista modifichino e siano modificati dalle opportunità e dalle risorse che un programma rende disponibili.

In sintesi, l'approccio costruttivista tende ad analizzare il programma nel suo contesto sociale ed istituzionale servendosi di tecniche di ricerca prettamente qualitative (analisi di casi, interviste in profondità), finalizzate a coinvolgere gli stakeholder in processi di valutazione partecipata (v. oltre). Il giudizio derivante dalla valutazione è poi reinterpretato sulla base delle caratteristiche del contesto in cui il programma si è realizzato, e utilizzato come spunto per riflettere su programmi simili adottati in altri contesti. Per le sue caratteristiche intrinseche, l'uso della valutazione nell'approccio costruttivista è di tipo concettuale, in quanto teso a comprendere meglio la situazione che dà origine all'intervento, a definire i problemi e a chiarire le aspettative sui risultati di un programma, attraverso le interpretazioni fornite dagli attori che partecipano al processo di implementazione.

Nell'ambito del predetto approccio teorico ha acquisito un certo rilievo scientifico, in anni recenti, il già accennato costrutto della *valutazione partecipata*<sup>25</sup>, a seguito della notevole spinta alla partecipazione che ha

---

<sup>25</sup> Per un maggiore approfondimento del modello si rimanda a Tomei (2004) e Ciucci (2012).

investito molti settori della produzione delle politiche, in particolare di quelle sociali (De Ambrogio 2000). Rigorosamente in linea con i principi cardine dell'approccio costruttivista, la valutazione partecipata si basa sull'assunto che:

(a) l'intervento oggetto della valutazione risulta essere una costruzione simbolica e strategica di tutti gli attori (comprese le "vittime") che in esso sono coinvolti e che, conseguentemente, (b) il giudizio circa il suo valore può essere elaborato solamente come costruzione di senso di secondo livello, a partire dalla rilevazione e confronto tra le osservazioni ed i giudizi di tutti gli attori direttamente ed indirettamente coinvolti [...] (Tomei 2012:139).

Di conseguenza, quello partecipativo si configura come un processo valutativo dinamico, imperniato sul confronto dialogico tra i diversi attori- chiave di un intervento, volto all'individuazione e alla condivisione degli aspetti più rilevanti che lo hanno caratterizzato. In questo confronto un ruolo di primo piano è giocato dal valutatore che, nel caso di specie, non rappresenta soltanto "il portatore di una competenza scientifico-metodologica relativa ai modi più opportuni di raccogliere e trattare l'informazione necessaria a formulare un giudizio" (Torriggiani 2011: 99) ma anche, e soprattutto, un *facilitatore* del processo avente il compito dar voce a tutti i punti di vista rilevanti coinvolti in un intervento, stimolando uno scambio di esperienze che avvicini posizioni primariamente lontane o inconciliabili. L'obiettivo principale di questo modello valutativo non è, pertanto, quello di rintracciare delle relazioni di causalità connesse all'implementazione di una data politica, quanto piuttosto quello di rendere oggetto di un confronto attivo, in cui tutti gli attori devono essere in grado di esprimersi, gli aspetti dell'intervento su cui gli stessi attori ritengono importante concentrarsi. L'ambizione della valutazione partecipata risiede, in questa prospettiva, proprio nel raggiungimento di

risultati conoscitivi (e giudizi di valore) sugli effetti e sul senso degli interventi che abbiano una validità condivisa da un maggior numero di attori, in particolare proprio quelli che normalmente "non hanno voce in capitolo". (*ivi*: 100)

Dal punto di vista del disegno della ricerca in questo approccio non si può prescindere, come messo in luce da Tomei (2010), dalla composizione di un gruppo di *stakeholder* rappresentativo dei punti di vista rilevanti concernenti l'intervento; da una ricostruzione collettiva degli obiettivi generali e specifici dell'intervento oggetto di valutazione; dalla costruzione partecipata degli indicatori di qualità e di risultato e da una restituzione di natura deliberativa dei risultati emersi.

La presentazione degli approcci teorici appena descritti suscita, naturalmente, un interrogativo: quale dei tre modelli è opportuno selezionare per valutare un programma? La scelta può avvenire, ancora secondo Giuseppe Moro (2005), sulla base di tre criteri differenti. Un primo criterio riguarda il "pregiudizio metodologico" (*ivi*: 63) collegato alla disputa tra i sostenitori dei

metodi quantitativi e i fattori di quelli qualitativi: i primi operano per l'approccio positivista- sperimentale e, al limite, per quello pragmatista, sostenendo l'utilizzo di metodi quantitativi ai fini dell'accrescimento del rigore e della validità della valutazione; i secondi per l'approccio costruttivista, evidenziando l'incapacità dei modelli quantitativi di tener conto delle dinamiche che si manifestano nei processi di implementazione dei programmi, oltretutto di individuare e analizzare gli effetti inattesi. Un secondo criterio per la scelta degli approcci è di tipo utilitaristico: si sceglie l'approccio ritenuto più adeguato per valutare certi tipi di programma. Ad esempio, per la valutazione di programmi i cui obiettivi siano chiaramente esplicitati e la cui popolazione target sia definita può apparire più opportuno far riferimento all'approccio positivista, mentre per valutare la qualità dei servizi pubblici oppure dei programmi innovativi i cui obiettivi vengano meglio esplicitati in corso di implementazione, può apparire più indicato, nel primo caso, il modello pragmatista e nel secondo quello costruttivista. Infine, per non incorrere nel rischio di irrigidire o impoverire la ricerca valutativa, si può optare per un utilizzo combinato dei tre approcci, così da poter valutare aspetti differenti di un programma, da diversi punti di vista. E' ciò che accade quando vengono utilizzati i metodi misti per la valutazione (cfr. Greene e Caracelli 1997) e, in maniera più evidente, quando si è di fronte a ciò che Stame definisce (2001: 40) la "contaminazione degli approcci", riferita al diffondersi di teorie e pratiche valutative che combinano aspetti diversi dei modelli classici dando luogo a configurazioni originali, anche se non del tutto innovative, in quanto "non presentano nuove pietre di paragone e utilizzano quelle già in uso negli approcci principali" (*ibidem*).

Esempi significativi di tale contaminazione riguardano la *valutazione basata sulla teoria* di Carol Weiss e la *valutazione realistica* di Pawson e Tilley, modelli che integrano aspetti dell'approccio positivista e di quello costruttivista, con l'obiettivo comune di mettere in discussione l'impostazione positivista in virtù della quale non sono indagate le ragioni del manifestarsi di alcuni effetti conseguenti, utilizzando il lessico dei disegni sperimentali, alla somministrazione del trattamento. Secondo la tematizzazione proposta da Biolcati Rinaldi (2008), questi approcci, che affondano le proprie radici nella *valutazione guidata dalla teoria* di Chen e Rossi (1983; 1987; 2007), prendono le mosse dal cambiamento che ha interessato la rappresentazione dei programmi e delle politiche pubbliche utilizzata in valutazione, cambiamento che influenza in maniera significativa il modo stesso in cui la valutazione è progettata e implementata. Invero, secondo l'autore (*ivi*:29-30):

Una rappresentazione che a lungo ha permeato e tuttora permea la valutazione è quella secondo cui la progettazione e l'implementazione delle politiche e dei programmi si basi sul principio della razionalità assoluta o sinottica. Come noto, secondo questo principio gli obiettivi sono chiari e le informazioni sufficienti per confrontare tutte le alternative possibili, permettendo così di raggiungere risultati ottimali. Tale rappresentazione crea le condizioni per lo sviluppo di valutazioni in cui il metodo gioca, a scapito della teoria, un ruolo determinante: la domanda valutativa si riduce infatti alla rilevazione del raggiungimento degli obiettivi, obiettivi chiari che vanno semplicemente

operativizzati e misurati con le tecniche disponibili. Il tutto si presta poi a un uso strumentale della valutazione, ossia a un uso diretto da parte di politici, amministratori, ecc. al fine di prendere decisioni immediate sul proseguimento, sull'estensione piuttosto che sull'abolizione del programma.

La suddetta concezione si imbatte, tuttavia, nella diffusione nelle scienze sociali di una rappresentazione dei processi decisionali, entro cui originano i programmi e le politiche pubbliche, permeati da una razionalità non più assoluta, ma processuale (*cf.* Bagnasco 2012), che tiene conto dei limiti alla decisione concettualizzati da Herbert Simon (2001) nella teoria della razionalità limitata. Il corollario di una tale concezione risiede nell'impossibilità, da un lato, di identificare in maniera univoca gli obiettivi di un programma, e dall'altro, di riuscire a confrontare tutte le informazioni disponibili sul programma per valutare la sua efficacia. Pertanto, la domanda da cui avrà origine l'attività valutativa non inerisce, come nell'approccio positivista, alla misura in cui il programma ha raggiunto gli obiettivi, piuttosto alle ragioni per cui sono emersi alcuni effetti: il valutatore deve, quindi, ricorrere alla teoria del programma per selezionare gli elementi rilevanti del problema e individuare i meccanismi causali che hanno condotto ad un dato effetto, attribuendo alla valutazione un uso concettuale e non solo strumentale.

Introdotta la collocazione dei due modelli nel dibattito sulla valutazione, e considerando che essi iniziano a farsi strada, anche in Italia, nell'impostazione di attività valutative di programmi pubblici<sup>26</sup>, si offre, nei paragrafi successivi, una presentazione sintetica dei tratti essenziali che caratterizzano ciascun approccio.

### 1.3.1 La valutazione basata sulla teoria

L'approccio della valutazione basata sulla teoria (*Theory-based evaluation*) si diffonde negli anni '80, come già accennato, soprattutto ad opera della studiosa Carol H. Weiss. L'obiettivo primario del modello è quello di aprire la "scatola nera" dei programmi, ossia comprendere i meccanismi che legano un *input* alla manifestazione di un dato risultato, al fine di rispondere alle domande: "perché il programma ha funzionato (o non ha funzionato?)" e "cosa lo fa (o non lo fa) funzionare?", ricostruendo la catena causale che ha operato nell'implementazione del programma. Per raggiungere tale obiettivo, risulta necessario comprendere la teoria esplicita ed implicita di un programma, intesa come

l'insieme delle credenze che soggiacciono all'azione dei diversi attori coinvolti nel programma, che ne spiegano le relazioni causali, un modello plausibile e sensato di come il programma funziona (Biolcati Rinaldi 2008:5).

---

<sup>26</sup> Si fa presente, a titolo esemplificativo, che nel settore delle misure contro la povertà il modello di Weiss è stato utilizzato per la valutazione nel Reddito di Cittadinanza a Napoli (*cf.* Lumino 2013; Gambardella 2012), mentre quello di Pawson e Tilley nell'esercizio valutativo delle misure di sostegno al reddito erogate dal Comune di Torino (*cf.* Biolcati Rinaldi 2006).

Riportando le parole di Weiss (1998:70):

Una teoria dovrebbe esporre la sequenza di ipotesi che mostrano come gli input del programma (personale, risorse, attività) si trasformano attraverso una serie di fasi intermedie nei risultati desiderati (miglioramenti per le persone, per le organizzazioni o per le comunità).

Delineare la teoria del programma è, pertanto, utile ad identificare i meccanismi sociali<sup>27</sup> che hanno condotto al manifestarsi di uno o più cambiamenti dovuti all'implementazione del programma; i meccanismi rappresentano le risposte dei destinatari alle attività del programma e, pertanto, non devono essere confusi con queste ultime (Weiss 1997:511). Riportando un esempio elaborato dall'autrice (1972), e citato da Biolcati Rinaldi (2008), in un programma che prevede un certo numero di visite degli insegnanti a casa degli alunni, al fine di migliorare le capacità di lettura di questi ultimi, si potrebbe ipotizzare che, attraverso questi incontri, prenda forma una comunicazione efficace tra insegnanti e genitori dell'alunno, e che, quindi, aumenti la conoscenza che gli insegnanti hanno dell'alunno e dei suoi genitori, e che questi ultimi hanno degli insegnanti e della scuola.

In concreto,

I genitori, grazie alle visite dell'insegnanti, potrebbero meglio conoscere le aspettative che la scuola nutre nei confronti di loro figlio. Potrebbero quindi, da un lato aiutare ed incoraggiare il figlio nei compiti a casa aumentandone la coscienziosità, dall'altro impegnarsi per una più continua presenza del figlio a scuola. [Il risultato quindi sarebbe] quello di aumentare le capacità di lettura dell'alunno (ivi: 32).

Nell'esempio appena descritto, il meccanismo che conduce al miglioramento delle capacità di lettura dell'alunno non coincide con le visite degli insegnanti, bensì con l'atteggiamento di responsabilizzazione attivato nei genitori che gli incontri con gli insegnanti hanno innescato, considerando che i risultati scolastici non dipendono soltanto dal lavoro della scuola, ma anche dai comportamenti e dagli atteggiamenti dei genitori.

Chiarito il significato del meccanismo nell'approccio di Weiss, è ora utile specificare meglio i due aspetti essenziali che entrano in gioco nella ricostruzione della teoria che sta alla base del funzionamento di un programma: si tratta della teoria del programma e della teoria dell'implementazione. Con la prima ci si riferisce ai meccanismi e alle risposte indotte nei beneficiari del programma, con la seconda agli aspetti che riguardano l'attuazione del programma, per capire se l'implementazione è stata realizzata secondo il disegno stabilito dai decisori. Le due teorie, sebbene abbiano contenuti – i

---

<sup>27</sup> Il meccanismo sociale può essere definito come "una spiegazione causale, caratterizzata da un certo grado di astrazione, di una regolarità empiricamente osservabile che dà conto delle decisioni, delle scelte, dei comportamenti e dei ragionamenti individuali di soggetti [...] che determinano la regolarità che siamo interessati a spiegare" (Befani 2011:47)

meccanismi di cambiamento la prima e le attività implementate la seconda, e scopi differenti:

Seguire la teoria dell'implementazione è utile quando lo scopo è dare un riscontro continuo al personale del programma su come l'intervento sta operando. Quando lo scopo è invece capire come gli effetti del programma si sono realizzati (o meno), la valutazione deve seguire la logica della teoria del programma (Weiss 1997:506)

sono profondamente interconnesse e, insieme, formano la cosiddetta *teoria del cambiamento* del programma (Weiss 1998: 58), la cui esplicitazione richiede il ricorso a diverse modalità di analisi riguardanti: i documenti ufficiali del programma, le opinioni dei vari stakeholder in esso coinvolti, inclusi i beneficiari, che assumono un rilievo particolare nel modello, e i risultati di valutazioni pregresse (su programmi simili).

Il principale limite attribuito alla valutazione basata sulla teoria riguarda proprio il suo nucleo fondante, ossia la capacità del modello di riuscire a costruire la teoria del programma e della sua implementazione: il lavoro concettuale richiesto è particolarmente difficoltoso, in quanto presuppone la considerazione simultanea dei molteplici punti di vista degli *stakeholder* coinvolti nel programma e la loro trasposizione all'interno del disegno valutativo (*cf.* Chen e Rossi 2007), senza contare l'eventualità che alcuni stakeholder potrebbero non saper identificare i nessi causali prodotti dal programma. Un ulteriore limite è costituito dalle difficoltà connesse alla generalizzazione dei risultati della valutazione, in quanto ogni programma è considerato nella sua unicità e nello specifico contesto in cui prende forma, limitando l'individuazione di elementi comuni con altri programmi e non potendo andare oltre la comprensione contingente di casi specifici. Tale limite, secondo studiosi che hanno applicato il modello, (v. Lumino 2013:75), è temperato dal fatto che la valutazione basata sulla teoria

ha il vantaggio di distinguere tra le diverse componenti di un programma, focalizzando l'attenzione sui legami di interconnessione esistenti, che possono essere rintracciati in un range di programmi e di processi di implementazione diversi. [...] Le possibilità di generalizzazione non risiedono, dunque, in singole esperienze valutative, ma sull'analisi congiunta di valutazioni di programmi simili, volta a individuare i processi casuali più fortemente associati al realizzarsi di certi risultati.

Per operare una sintesi delle caratteristiche dell'approccio della valutazione basata sulla teoria si può dire che: il modello pone ad oggetto della valutazione la teoria del cambiamento del programma, ossia le credenze che soggiacciono all'azione dei diversi attori coinvolti sia al termine che durante l'implementazione del programma, con l'obiettivo di evidenziare i meccanismi che hanno portato al manifestarsi di alcuni effetti significativi (siano essi attesi, inattesi o perversi). La valutazione è, conseguentemente, condotta sia al termine del programma che durante la sua implementazione, al fine di verificare come si attuino i passaggi intermedi che conducono agli effetti finali del programma; oltre al valutatore,

acquisiscono un ruolo centrale nel modello i vari stakeholder, quali soggetti portatori di diverse teorie sul funzionamento del programma.

### 1.3.2 La valutazione realistica

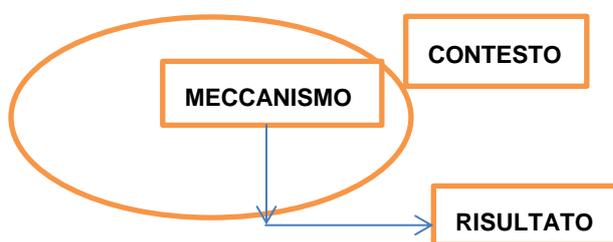
Come la valutazione basata sulla teoria, anche il modello realista, formulato da Raw Pawson e Nick Tilley, coautori della monografia *Realistic Evaluation* pubblicata nel 1997<sup>28</sup>, si propone di analizzare il programma nell'ambito di una teoria che ne spieghi il funzionamento e, in particolare, che illustri il perché si è giunti (o si conta di giungere) ad un certo esito. A differenza dell'approccio di Carol Weiss, tuttavia, in quello realista si pone una maggiore attenzione al *contesto*, nel senso che:

l'approccio realista ha l'obiettivo di spiegare in quali condizioni, in base a quali caratteristiche e strategie dei "soggetti", un intervento (o, meglio, i meccanismi di cui esso innesca il funzionamento) consegua determinati esiti. (Biolcati Rinaldi e Leone 2011:73).

In coerenza con la rilevanza attribuita al contesto, il modello cerca di rispondere alle domande: "per quali gruppi di persone o in quale territorio funziona un determinato intervento?", "Di cosa necessitano i destinatari di un programma affinché assumano un determinato comportamento desiderato?".

In particolare, il nucleo fondante della valutazione realista viene sintetizzato dagli autori nella formula *Context + Mechanism = Outcome* (Contesto + Meccanismo = Risultato), secondo la quale un esito di un programma è dato dall'attivazione (o non attivazione) di uno o più meccanismi che, si badi bene, non sono sufficienti a spiegare l'esito che si è generato, in quanto vi è sempre da considerare l'influenza del contesto in cui il programma si è realizzato (cfr. Figura 1).

Figura 1: Relazione tra Meccanismo, Contesto ed Esito nell'approccio realista



Fonte: Pawson e Tilley 1997.

Le configurazioni CMO<sup>29</sup> costituiscono il fulcro della valutazione realista, in quanto permettono di costruire le teorie del funzionamento del programma,

<sup>28</sup> I due studiosi inglesi sono autori di ulteriori contributi in cui vengono delineate le caratteristiche del modello (v. Pawson 2002; 2006; Pawson e Tilley 2007)

<sup>29</sup> Si mantiene l'ordine delle parole in lingua inglese.

teorie che secondo Pawson e Tilley (2007) rappresentano le ipotesi formulate da coloro che programmano l'intervento e da coloro che lo attuano:

I programmi sono tanto buoni quanto le teorie costruite al loro interno. Valutare i programmi implica testare le teorie del programma. Complicazioni derivano dal fatto che le teorie spesso non sono dichiarate, e quindi vanno ricostruite; inoltre un programma è a volte incastrato in un complesso network di teorie, che cambiano insieme ai programmi. Prima che la valutazione sia possibile è perciò necessario fare emergere tali teorie e articularle.

L'elaborazione delle possibili configurazioni CMO tiene, quindi, primariamente conto dell'azione del contesto, definito dagli autori come "l'insieme dei fattori strutturali e culturali che condiziona l'azione del meccanismo" (Pawson e Tilley 2004:7). Si desume da questa breve definizione che la nozione di contesto non è completamente assimilata, nel modello, al luogo fisico, sociale ed economico in cui i soggetti si muovono; gli autori fanno riferimento, piuttosto, alla gamma di risorse che sono a disposizione del destinatario dell'intervento e che possono essere di tipo economico, relazionale, culturale, cognitivo, legale ecc. Esse, tuttavia, non vengono considerate ugualmente rilevanti nell'analisi del contesto, in quanto quest'ultima tiene conto soltanto di quelle che possono favorire o ostacolare l'innescarsi di alcuni meccanismi, influenzando il comportamento, il ragionamento e le scelte dei destinatari del programma.

Secondo Biolcati Rinaldi (2006a), che ha utilizzato il modello realista per impostare un esercizio preliminare di valutazione delle politiche di sostegno al reddito del Comune di Torino, il riferimento specifico dell'approccio al contesto permette di tenere in considerazione, nelle attività di valutazione dei programmi, due aspetti di rilievo:

Innanzitutto un programma non accade nel vuoto, non si applica a una tabula rasa: il programma si inserisce nel tempo, vi è un contesto che attiva – ma può anche disattivare – i meccanismi che si suppone generino cambiamento. In secondo luogo, tra l'inizio e la fine del programma non c'è un "buco" ma una realtà in movimento per cui i risultati non vanno definiti per differenza tra un *prima* e un *dopo* ma vanno colti nel loro strutturarsi *durante* tutto il programma.

L'elemento che accompagna il contesto nella formula di spiegazione realista è il *meccanismo*, di cui però non si rintraccia una definizione puntuale nei contributi degli autori<sup>30</sup>. I meccanismi sono, in concreto, ciò che produce gli effetti, e secondo Pawson e Tilley (2004:6), sono spesso latenti, ossia non sono osservabili direttamente. In ogni caso, essi riguardano i processi che portano l'individuo a sviluppare determinate idee e ad assumere certi comportamenti,

---

<sup>30</sup> "Mechanisms describe what it is about programmes and interventions that bring about any effects. Mechanisms thus explicate the logic of an intervention; they trace the destiny of a programme theory, they pinpoint the ways in which the resources on offer may permeate into the reasoning of the subjects" (Pawson e Tilley 2004:6)

nonché le risorse già in possesso dell'individuo, o introdotte dal programma, sulla cui base si innesca un cambiamento nei comportamenti o atteggiamenti dell'individuo. La nozione di meccanismo risulta, pertanto, assimilabile a quella utilizzata nel modello della valutazione basata sulla teoria, rappresentando un elemento centrale di affinità tra i due approcci.

L'ultimo elemento della formula è il risultato, inteso tecnicamente come le conseguenze volute e non volute di meccanismi che operano in diversi contesti:

Outcome-patterns comprise the intended and unintended consequences of programmes, resulting from the activation of different mechanisms in different contexts (Pawson e Tilley 2004 :7).

I risultati rappresentano, in sostanza, i cambiamenti avvenuti nel fenomeno oggetto di attenzione, osservato in momenti diversi.

In risposta alle critiche che i due autori muovono (alacrememente) all'approccio positivista-sperimentale, principalmente rivolte alla teoria sequenziale della causalità<sup>31</sup> su cui esso si basa, i fautori del modello sperimentale oppongono un grande scetticismo nei confronti della capacità della valutazione realista di cogliere i nessi causali tra l'implementazione di un programma e i cambiamenti osservati nei fenomeni, considerando il modello privo di un apparato teorico e metodologico confacente a tale scopo. Come sentenza Martini (2009:11):

L'approccio controfattuale pone una semplice domanda ma schiera un apparato poderoso di metodi per trovare risposte credibili. La valutazione realista fa l'opposto: parte con una salva di domande ambiziose, ma poi si riduce ad una serie di raccomandazioni di buon senso: formula una teoria, trova i dati, testa le teoria, affina la teoria.

In conclusione, sintetizzando i tratti essenziali della valutazione realistica, si può dire che: l'oggetto della valutazione è rappresentato dalle varie configurazioni Contesto-Meccanismo-Risultato che si generano in concomitanza all'elaborazione e implementazione del programma; la valutazione segue tutto il ciclo di vita del programma al fine di elaborare e analizzare le diverse configurazioni CMO, e comprendere quali effetti producano; il giudizio valutativo si fonda su una comparazione dell'efficacia generata dalle diverse configurazioni CMO; le relazioni tra valutatore e *stakeholder* acquisiscono un rilievo fondante nella valutazione del programma.

---

<sup>31</sup> Questa teoria "mira a dimostrare che un risultato è stato ottenuto dopo aver somministrato un input, e se ciò è provato con un'analisi controfattuale, che riesce ad escludere le ipotesi rivali, lo si ritiene generalizzabile ad altre realtà" (Stame 2001: 42). Pawson e Tilley (1997) propongono, in contrapposizione a questa prospettiva, una teoria generativa della causalità, secondo la quale non è rilevante la sequenza che dall'input porta all'esito, quanto piuttosto i meccanismi che danno luogo al risultato.

## 1.4 Il cammino della valutazione in Italia

### 1.4.1 Come è nata la valutazione

Quando si discorre dello sviluppo della valutazione in Italia, se ne registra primariamente il ritardo (e la fatica) con cui essa si è diffusa rispetto agli Stati Uniti, dove la valutazione ha avuto origine negli anni '60 del secolo scorso<sup>32</sup>, e anche ad altri Paesi europei<sup>33</sup> e alla stessa Unione europea, dove essa si fa strada a partire dagli anni '80. Invero, nel nostro Paese la valutazione inizia ad emergere come campo di ricerca e pratica di governo (soltanto) negli anni '90, quale risultante di due macro-fenomeni distinti: uno di matrice esterna, riguardante la riforma dei Fondi strutturali europei, e l'altro, più complesso, di matrice interna, connesso alla crisi di legittimità e di risorse delle istituzioni pubbliche (Stame 2002; Rebora 2007).

Il vincolo alla valutazione dei progetti finanziati grazie ai Fondi strutturali europei è considerato dagli studiosi (Martini e Trivellato 2011; Stame 2008; Leone 2001) il motore principale della nascita e dello sviluppo della valutazione nel nostro Paese. Invero, quando la prima riforma dei Fondi, preannunciata nell'Atto Unico Europeo nel 1986 e resa operativa dai regolamenti sulla prima generazione dei finanziamenti (1988-1993), introdusse l'obbligo di valutare i programmi per gli stati nazionali e i governi regionali che utilizzavano i fondi<sup>34</sup>, in Italia era assente una domanda interna e una tradizione valutativa. L'adeguamento del sistema nazionale e regionale ai regolamenti comunitari non produsse, tuttavia, un processo di rinnovamento nelle modalità di programmazione e valutazione degli interventi né al livello centrale, né al livello delle singole regioni, processo che, peraltro, sembra essersi avviato soltanto da pochi anni. Come nota Riganti (2001:310):

Il tema dominante nelle politiche di programmazione dei Fondi strutturali in Italia nei periodi 1989-1993 e 1994-1999 è stata la necessità di spendere i finanziamenti della Comunità Europea, a fronte di un rischio reale di perdere tali finanziamenti, dovuto all'incapacità delle strutture centrali e, soprattutto, regionali di presentare programmi e progetti adeguati.

In sostanza, nel nostro Paese, la valutazione e la gestione dei programmi europei sono state introdotte prevalentemente nell'ottica di soddisfare i

---

<sup>32</sup> Qui i primi esperimenti valutativi hanno riguardato i programmi di lotta alla povertà, per i quali le amministrazioni democratiche dei presidenti Kennedy e Johnsons investirono ingenti risorse pubbliche. Per questa via, in un Paese dove fino a quel momento era assente una tradizione di intervento dello Stato nelle problematiche sociali, vennero finanziati una serie di studi valutativi tesi a verificare come fosse speso il denaro pubblico, e se l'intervento pubblico fosse efficace.

<sup>33</sup> Per una rassegna sulle esperienze internazionali di valutazione si rimanda all'*International Atlas of Evaluation*, a cura di Furubo, Rist e Sandahl. Per quelle europee si consiglia la sintesi presente in Martini e Trivellato (2011).

<sup>34</sup> In particolare, l'articolo 6 del regolamento-quadro n.2052 stabiliva che "al fine di apprezzare l'efficacia degli interventi strutturali, l'azione comunitaria è oggetto di una valutazione *ex ante* ed *ex post* destinata a valutare il suo impatto" e che, per fare questo, le domande di finanziamento avrebbero dovuto contenere le informazioni necessarie per essere valutate dalla Commissione.

parametri di spesa per la ricezione dei Fondi, e di rendicontare il loro utilizzo, senza che il vincolo alla valutazione suscitasse delle riflessioni in merito all'efficacia e all'utilità dei programmi finanziati. Per questa ragione, seguendo la schematizzazione proposta da Mairate (2002) al fine di descrivere i diversi approcci alla valutazione dei Fondi strutturali rilevati negli Stati membri, si può dire che nell'Italia degli anni '90 e di buona parte degli anni 2000 prevale un *modello burocratico* di gestione della valutazione<sup>35</sup>, in cui essa è concepita come una pratica da adottare in risposta ai requisiti definiti nei regolamenti comunitari, "largamente condizionata da vincoli esterni e [che] comporta solo dei costi (amministrativi) per i responsabili gestionali dei programmi" (*ivi*: 15).

Il discorso sui fattori interni che hanno favorito l'originarsi di teorie e pratiche della valutazione nel nostro Paese si ricollega all'*impasse* che le democrazie contemporanee stanno attraversando negli ultimi decenni. Si tratta di una crisi complessa, visibile in una molteplicità di aspetti i quali sembrano sempre più porsi in maniera problematica, nonché contraddittoria, rispetto ai meccanismi posti alla base del funzionamento delle moderne democrazie rappresentative. Basti pensare, senza pretese di esaustività, alla crescente disaffezione dei cittadini alla vita politica, al decremento della partecipazione elettorale, alla erosione della rappresentatività all'interno delle istituzioni e dei partiti politici, alla conseguente e generalizzata sfiducia nei confronti di questi ultimi. Nell'impossibilità di approfondire le cause del fenomeno in questa sede, vi è da segnalare che l'indebolimento progressivo della basi tradizionali di legittimazione dei poteri pubblici, unite alle intrinseche difficoltà dei sistemi democratici nel far fronte alle sfide e ai mutamenti della modernità, hanno costituito un terreno fertile per il manifestarsi di inedite forme di protagonismo dei cittadini nella vita politica, dove il lemma "politica" rimanda, in questo caso, al loro coinvolgimento nei processi di definizione delle scelte che li riguardano<sup>36</sup> (*cf.* la nozione di *policy*, paragrafo 1.2.1).

Invero, la crescente complessità sociale che caratterizza le democrazie moderne ha reso il *policy making* un processo "sempre meno lineare e definito all'interno dei classici confini istituzionali" (Lippi 2007:17), lasciando spazio all'interazione di una molteplicità di attori, sia pubblici che privati, i quali agiscono nelle sue diverse fasi. Si è reso, così, visibile, il passaggio dal tradizionale stile di *government*, centrato su una concezione gerarchica e monocentrica delle funzioni di governo che pone i soggetti pubblici quali decisori sovraordinati rispetto agli altri, ad un sistema di *governance*, ossia una forma di governo condiviso in cui i confini tra pubblico e privato non sono netti, e in cui i soggetti non pubblici sono pienamente coinvolti nell'assunzione e nell'esercizio di responsabilità di governo (*cf.* Giovanni Moro 2005).

---

<sup>35</sup> Gli altri due modelli compresi nella tipologia sono quello *manageriale*, in cui la valutazione diventa un sistema di aiuto al disegno e alla gestione degli interventi; e quello *democratico*, in cui la valutazione assume un ruolo più politico e i cui risultati vengono discussi pubblicamente.

<sup>36</sup> Le nuove forme di partecipazione pubblica dei cittadini sono oggetto di un insieme composito di concettualizzazioni. Operando un'inevitabile, sebbene necessaria, semplificazione si rimanda agli studi di De Martin e Bolognino (2010), Pellizzoni (2005) e Giovanni Moro (1998; 2005) per un'introduzione, rispettivamente, alle teorie su: democrazia partecipativa, democrazia deliberativa e attivismo civico.

Peraltro, come mette in evidenza Palumbo (sd), la crisi dei meccanismi tradizionali di rappresentanza ha fatto sì che l'ago della bilancia della legittimazione politica si spostasse, negli ultimi decenni, più sul buon esito delle politiche pubbliche che i decisori mettono in campo, che sul mandato a decidere che è stato loro conferito:

il giudizio dei cittadini sulle politiche pubbliche, o meglio sugli effetti di tali politiche sulle loro condizioni di vita, diviene sempre più importante rispetto al giudizio degli stessi cittadini sulla coerenza delle azioni dei governanti con i principi e valori cui questi si richiamano (o si sono richiamati nel chiedere il voto ai cittadini stessi). [...] In luogo di chiedersi: aveva titolo l'Ente a fare quella scelta? È stata quella una scelta assunta in modo democratico? È stata una scelta giusta? È stata coerente con i valori e i principi cui si ispira la maggioranza che l'ha approvata?, ci si chiede: è stata buona quella scelta? Ha davvero assolto i bisogni degli utenti? Lo ha fatto nel modo migliore? Poteva costare meno?

In altre parole, come già osservava Crozier (2000), il cittadino moderno si pone nei confronti delle istituzioni pubbliche non come semplice destinatario (passivo) degli interventi, ma esigendo che i servizi erogati in suo favore siano di qualità, e pretendendo di conoscere le modalità attraverso cui i programmi pubblici sono stati erogati e gli effetti che hanno avuto.

Secondo la tematizzazione sviluppata da Giovanni Moro (2008: 53-54), i fenomeni sommariamente esposti sopra hanno ridefinito in maniera consistente il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, attribuendo ai primi un ruolo inedito, visibile in tre aspetti principali:

Il primo elemento è che i cittadini assumono il ruolo di *mission* della pubblica amministrazione. [...] nel nuovo scenario la cittadinanza diventa la ragion d'essere della pubblica amministrazione, la quale pertanto deve essere valutata non nella sua capacità di "far funzionare" se stessa, ma in quella di produrre effetti positivi nella vita dei cittadini, approntando una struttura e modalità di funzionamento coerenti con questa finalità. Il secondo elemento è che i cittadini diventano *stakeholder* della pubblica amministrazione. [...]: la cittadinanza ha legittimità e potere di interloquire con la pubblica amministrazione in quanto la influenza ed è da essa influenzata, in modo positivo o negativo. Il terzo elemento è che i cittadini diventano una *risorsa* per l'esercizio delle funzioni della pubblica amministrazione. Superando tanto la tradizionale distinzione (che implica un giudizio di valore e una relazione gerarchica) tra amministratori e amministrati, [...] i cittadini assumono il ruolo – e la responsabilità – di necessari co-protagonisti della messa in opera della funzione pubblica, disponendo di risorse, legittimazione e poteri propri, indispensabili per fronteggiare i problemi presenti nell'agenda pubblica, sia come individui che in forma associata.

Tra le risposte che questo mutato scenario ha generato nel mondo delle istituzioni politiche e della pubblica amministrazione, un ruolo centrale è senz'altro giocato dalla valutazione, prevista come uno degli strumenti utili alla

riforma della pubblica amministrazione, attuata in Italia a partire dagli anni '90<sup>37</sup>. In particolare, essa viene concepita come strumento in grado di rispondere alle esigenze di trasparenza e rendicontazione proprie di una moderna democrazia; di legittimare l'operato dei decisori pubblici attraverso la diffusione dei suoi risultati, e di migliorare la qualità dei servizi e gli esiti degli interventi pubblici rivolti alla collettività attraverso i processi di apprendimento che da essa si generano.

La valutazione assume, così, un rilievo crescente nel dibattito pubblico e scientifico, e ad essa si inizia a far riferimento in alcune norme introdotte nel nostro ordinamento a partire dagli anni '90. Prima di ripercorrere rapidamente le principali tappe del cammino della valutazione nel nostro Paese, è importante rammentare la specificità del caso italiano, in cui la nascita della valutazione, come si è visto, è collegata principalmente all'obbligo di valutare gli interventi realizzati con i fondi strutturali europei, e, in maniera meno diretta, ai processi di rinnovamento intervenuti nella pubblica amministrazione. Ciò ha fatto sì che, nel nostro Paese, la valutazione fosse a lungo improntata ad una finalità di *accountability*, utile a ricevere e rendicontare l'utilizzo dei fondi comunitari, e alla misurazione delle *performance* delle amministrazioni pubbliche, senza che fosse attribuito rilievo, in nessuno dei due casi, all'analisi dei risultati ottenuti in un'ottica di apprendimento dalle esperienze realizzate (Stame 2006b).

Il focus sul funzionamento della macchina amministrativa è visibile nell'approvazione del d.lgs. n.286/1999, che fissa i principi generali per l'impostazione del sistema di valutazione e controllo interno nelle strutture pubbliche centrali, con l'introduzione del controllo di gestione. Sempre nello stesso anno viene approvata la legge n.144, che istituisce i nuclei regionali per la valutazione e la verifica degli investimenti, prevedendo la costituzione di appositi nuclei di valutazione nelle Regioni e nelle amministrazioni centrali. Come posto in evidenza da Martini e Trivellato (2011), la fine degli anni '90 vede un'attenta riflessione sul ruolo della valutazione: la cosiddetta Commissione Onofri, nel 1997, pone l'accento sull'opportunità di valutare gli interventi pubblici, con l'obiettivo di riformare il settore del welfare e la spesa sociale; in maniera ancora più incisiva il d.lgs. 237 del 1998, che disciplina la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (v. Capitolo 2), incorpora un'apposita clausola per la valutazione dell'intervento, destinando a quest'attività lo 0,3% dello stanziamento per la sperimentazione e affidando l'incarico ad una società esterna all'amministrazione; presso il Ministero dell'Industria (ora dello Sviluppo Economico) viene costituito un gruppo di lavoro, formato da esperti, con il compito di monitorare e valutare gli effetti di alcune leggi sugli incentivi alle imprese, a partire dalla legge 488/1992. Come rammenta Lippi (2007), si registra, ancora, in questi anni un'intensa attività di promozione della ricerca valutativa da parte di enti di ricerca pubblici, quali

---

<sup>37</sup> Il processo di riforma della pubblica amministrazione italiana è inserito nella più ampia cornice del *New Public Management*, termine con cui si designa un movimento e un insieme di tecniche di gestione della pubblica amministrazione, orientato all'applicazione di logiche decisionali e strumenti operativi di stampo privatistico al fine di garantire maggiore economicità, efficienza ed efficacia nella gestione delle risorse e nella fornitura di servizi (cfr. Ferrari e Gysin 2002).

l'ISFOL (ora INAPP – Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche), il FORMEZ e il CNR, mentre sul fronte non istituzionale, viene fondata nel 1997 l'Associazione Italiana di Valutazione (AIV), per iniziativa di un nutrito gruppo di studiosi (prevalentemente sociologi), con l'obiettivo prioritario di diffondere la cultura della valutazione tra gli attori coinvolti nel processo di formulazione e attuazione delle politiche pubbliche, e di animare il dibattito scientifico sul tema. Nello stesso anno si costituisce l'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP), la cui *mission* risiede nella diffusione dell'uso rigoroso della valutazione nella pubblica amministrazione e nelle fondazioni. Negli anni 2000 si muovono ulteriori passi verso lo sviluppo delle pratiche valutative nel nostro Paese: vengono istituzionalizzate le procedure per la valutazione del sistema scolastico e universitario attraverso la creazione, rispettivamente, dell'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e Formazione (INVALSI) e dell' Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR); al livello decentrato si registra un più concreto impegno delle Regioni nel richiamare, nei propri Statuti e regolamenti, l'esercizio di funzioni di controllo e valutazione, e nell'introdurre nelle leggi regionali le cosiddette "clausole valutative" (cfr. Martini e Trivellato 2011: 110); viene approvata la legge quadro di riforma sulle politiche sociali, la 328/2000, che affida sempre alle Regioni il compito di valutare sistematicamente gli interventi sociali implementati nei territori. Inoltre, aumenta l'offerta di professioni e di enti che si occupano della valutazione di politiche pubbliche, sia sul fronte della ricerca scientifica che della consulenza alle amministrazioni. Ne sono un esempio: l'Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche (IRVAPP) fondato a Trento nel 2007 e l'Istituto Italiano di Valutazione (IIS) nato a Milano nel 2000. Nel 2001 viene, inoltre, avviata la prima sperimentazione dell'Audit Civico, una metodologia finalizzata ad un'analisi sistematica dell'azione delle aziende sanitarie, promossa dalle organizzazioni civiche, col fine di valutare la qualità delle prestazioni erogate dalle aziende locali e ospedaliere<sup>38</sup>.

Sul versante comunitario, come già evidenziato, l'impostazione centrata sugli aspetti di *accountability* dei fondi strutturali ha reso la valutazione italiana degli anni '90 e dei primi anni del 2000 assimilabile ad un poderoso sistema di rendicontazione delle spese effettuate. In questo quadro, la valutazione viene percepita come un mero adempimento burocratico, la cui utilità è seriamente messa in dubbio da alcuni studiosi (cfr. Perotti e Teoldi 2014). Emblematiche, a riguardo, anche le parole dei già citati Martini e Trivellato (2011: 117):

L'interesse di tipo cognitivo ad *apprendere quale misura sia efficace, per chi e perché* è ritualmente ribadito dai documenti e regolamenti comunitari, ma altrettanto sistematicamente ignorato nella pratica. Ammettere che una misura non funziona significherebbe mettere a repentaglio la sicurezza di spendere tutti i fondi stanziati per

---

<sup>38</sup> La metodologia, tuttora in uso, è stata sviluppata dall'associazione Cittadinanzattiva con il contributo di un tavolo nazionale di lavoro costituito da esperti provenienti da varie aziende sanitarie, da enti di certificazione e dall'Istituto Superiore di Sanità, e con il sostegno di AstraZeneca.

quella misura. Questa considerazione suggerisce la tipica ragione per cui una domanda di valutazione di efficacia non si materializza: semplicemente non interessa a nessuno; non scattano gli incentivi giusti per innescarla.

In aggiunta, secondo gli autori, attività di valutazione strutturate faticano ad essere stimolate in ambito europeo in quanto, pur essendo presenti nelle linee guida comunitarie numerosi riferimenti a risultati, effetti, impatti, la loro analisi viene affidata a generici indicatori di impatto, funzionali a misurarli piuttosto che a valutarli. Negli ultimi anni, tuttavia, si assiste ad un'inversione di tendenza: l'Unione europea si sta orientando verso richieste di valutazione più articolate, che nell'ambito del ciclo di programmazione 2014-2020 si sostanziano in valutazioni obbligatorie finalizzate ad analizzare in profondità, attraverso adeguate metodologie, i risultati degli interventi e i primi impatti, da collocare in un apposito piano di valutazione, anch'esso obbligatorio (*cf.* Naldini 2014). Questo nuovo orientamento porta con sé un ulteriore impulso al consolidamento delle prassi valutative nel nostro Paese, in cui la valutazione dei fondi strutturali sarà obbligata ad uscire dai tradizionali schemi di rendicontazione in cui si è impernata per diverso tempo, e mettere al centro l'esigenza di conoscere le criticità e i punti di forza degli interventi realizzati grazie ai finanziamenti europei, attraverso l'elaborazione di opportuni disegni e strategie di ricerca valutativa<sup>39</sup>.

#### 1.4.2 I nodi critici dello sviluppo della valutazione

Dagli anni '90 ad oggi quello compiuto dalla valutazione è stato un cammino notevole, che ha fatto sì che essa diventasse in Italia un "fenomeno istituzionalizzato, ufficialmente riconosciuto, e previsto da leggi e altri atti normativi" (Rebora 2007: 25). Tuttavia, come messo in luce da diversi studiosi ed esperti del settore (ad esempio Bezzi 2014; Bertin e Fazzi 2010; Severati e Bianchi 2013), la presenza, sempre più costante, della valutazione nel variegato scenario normativo nazionale e regionale stenta a tradursi, nel nostro Paese, in una coerente diffusione di pratiche valutative concrete, sia dal punto di vista del numero di esperienze realizzate, sia per quanto riguarda la conformità di queste ultime al dettato normativo.

La causa primaria della flebile diffusione di prassi valutative in Italia è, secondo Martini e Trivellato (2011: 121), resa evidente dal fatto che

non vi è una *forte domanda di valutazione* da parte delle amministrazioni pubbliche e dei policy maker, né – ed è lo scoglio principale – dei media e dei cittadini organizzati. E' lo scoglio principale, perché impedisce che gli elementi di novità che

---

<sup>39</sup> Per opportuni approfondimenti, si rimanda alla lettura del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020", presentato nel 2012 dal Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, in cui l'enfasi posta sul ruolo strategico della valutazione dei risultati ha pochi precedenti nel caso italiano.

pure si manifestano – il vivace interesse dei ricercatori e l'accresciuta attenzione dell'opinione pubblica – trovino modi di esprimersi e di influire sul processo decisionale.

La poca e poco articolata domanda di valutazione nel nostro Paese è connessa ad alcuni fattori di lunga data che hanno condizionato il contesto in cui è sorta la valutazione negli anni '90, costituendo delle pietre di inciampo al suo compiuto consolidamento. In particolare, gli studiosi si riferiscono, in prima battuta, alla prevalenza nelle pubbliche amministrazioni di un modello culturale basato sul diritto amministrativo e su una tradizione giuridico-legale che

privilegia gli aspetti formali e programmatici degli interventi pubblici. La verifica della conformità rispetto alle leggi ed ai regolamenti vigenti risulta prioritaria e sostanzialmente soddisfacente per la più parte dei funzionari pubblici di formazione prettamente giuridica (Marra 2004: 52).

Entrando più nel dettaglio, la valutazione nel nostro sistema istituzionale è stata introdotta come parte del sistema dei controlli tesi a verificare la conformità e l'aderenza dei programmi a determinati criteri (ad esempio, a verificare se il programma sia stato implementato rispettando i vincoli di budget, i criteri di efficienza, se sia stato erogato dal soggetto legalmente competente ecc.), non attribuendo il dovuto peso al fatto che la valutazione è, per sua natura, diversa dal controllo e che, in generale, essa non riguarda strettamente la conformità ad una norma, bensì il raggiungimento di un obiettivo (su questo punto si veda Stame 2008<sup>40</sup>). Ciò ha, pertanto, comportato un misconoscimento dei caratteri distintivi della valutazione che ha faticato ad affermarsi quale attività di ricerca tesa alla produzione di un giudizio su un dato fenomeno, secondo le caratteristiche descritte nel paragrafo 1.1. A ciò si ricollega il fatto che il tipo di domanda prevalente espressa dalle amministrazioni ai valutatori è di tipo economico e finanziario (Marra 2004), con una scarsa attenzione ai risultati ottenuti dalle politiche e con pochi riscontri rispetto all'utilità della valutazione rispetto ai processi decisionali.

Un'ulteriore pietra di inciampo è rintracciata da Marra (*op.cit.*) nell'eccessiva presenza di società di valutazione esterne all'amministrazione, fattore che ha implicato, sovente, la poca utilità degli studi valutativi, a causa della mancata interazione tra valutatori e manager impegnati nella gestione di un programma, aspetto che impediva ai primi di avere un'idea puntuale del programma e dei bisogni conoscitivi che l'amministrazione esprimeva rispetto al medesimo. A ciò si aggiunge il problema, messo in luce da Bianchi e Severati (2013) della scarsa, per non dire nulla, autonomia dei valutatori esterni e degli enti di valutazione, con tutto ciò che questo comporta in termini di indebolimento o di utilizzo fuorviante dell'apparato teorico e pratico della ricerca valutativa:

---

<sup>40</sup> Citando la nota differenza tra *administrative man* e *evaluative man* di Wildavsky (1987), la studiosa asserisce che: "L'amministratore vuole sapere cosa deve fare (disinteressandosi del perché qualcuno ha stabilito che fosse auspicabile fare quell'azione) e farlo, con regolarità e continuità, e per questo è abituato ai controlli; il valutatore vuole sapere se quell'azione che si riteneva auspicabile, e che è stata svolta, ha dato i risultati e gli effetti voluti, e se sono effetti di cambiamento, e nel caso non fossero tali suggerirebbe di cambiare rotta" (*ivi*: 47).

Chi fa valutazione, sia esso un individuo o un'impresa o un'agenzia, soffre il più delle volte una situazione di dipendenza contrattuale dai gestori delle politiche valutate, i quali, vedendo nella valutazione un giudizio diretto della propria performance, non ne favoriscono la conduzione imparziale o la diffusione, perché temono che mettano in evidenza effetti nulli o negativi delle politiche. In queste circostanze, l'interpretazione fedele del proprio mandato di valutazione può essere pregiudiziale ai fini di un rinnovo del contratto o della partecipazione a un successivo bando, e il rapporto che si instaura tra chi fa e chi commissiona la valutazione è sovente di sudditanza.

Ancora, i risvolti della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni, come è facile intuire, non hanno contribuito allo sviluppo delle pratiche di valutazione, comportando contrazioni significative delle risorse ad esse destinate (Bezzi 2012).

Per approfondire il quadro mediante utili spunti di riflessione concernenti gli ostacoli interni alla diffusione delle pratiche valutative nel nostro Paese, si menzionano brevemente i risultati più rilevanti dello studio di Galletti (2008)<sup>41</sup>, il quale porta alla luce quattro aree di criticità. La prima area, che si ricollega alla predominanza nelle pubbliche amministrazioni del paradigma amministrativo-legale, riguarda il problema "culturale" della valutazione, a cui l'autrice si riferisce per descrivere la mancanza, nel settore pubblico, di una consapevolezza condivisa sui caratteri e gli scopi della valutazione:

Non si comprende [...] che la sua utilità [della valutazione] consiste nel creare momenti di ripensamento sulle scelte compiute – e, per di più, mancano personalità in grado di far filtrare questa cognizione. Inoltre, si assiste ad un fenomeno diffuso di confusione tra una pratica volta all'apprendimento ed un controllo eseguito per giudicare e sanzionare. Da tale incomprendimento, può derivare timore nei confronti delle pratiche valutative, cui possono far seguito tentativi più o meno espliciti di evitarle (Galletti 2008: 125).

La seconda area di criticità viene denominata "assenza degli organi istituzionali" e fa riferimento al disinteresse mostrato da parte dei decisori nei confronti della valutazione, nonostante siano proprio gli organi politici i soggetti deputati a scegliere di intraprendere percorsi valutativi di performance o di programmi. In generale, si riscontra nella prassi una concezione della valutazione come adempimento rituale e ineludibile, senza che a ciò si accompagni la convinzione di migliorare il processo decisionale grazie ad essa. Come riporta l'autrice (*ivi*: 128), dalle interviste condotte si rileva che:

Gli organi politici [...] sono percepiti come lontani ed estranei alla valutazione – da parte loro la funzione di *learning* non ottiene rilevanza, ma la valutazione è vista unicamente come un inutile esercizio di stile o un obbligo imposto da norme comunitarie. Secondo gli intervistati, manca un effettivo bisogno cui la valutazione

---

<sup>41</sup> La ricerca è stata condotta attraverso delle interviste ad un panel di testimoni privilegiati, selezionati in base alla loro expertise e al coinvolgimento nel problema della valutazione.

potrebbe rispondere. Manca la consapevolezza della sua funzione e della sua utilità. Manca il desiderio di conoscere la realtà dell'implementazione rispetto alle proprie scelte politiche.

Inoltre, secondo i testimoni intervistati nello studio, tale disinteresse nei confronti della valutazione implica, spesso, la formulazione di norme poco stringenti sull'implementazione di attività valutative. In altre parole, "il disinteresse politico fa sì che una legge – che si è costretti a redigere a causa di obblighi comunitari – sia, di fatto, il meno incisiva possibile" (ivi: 128).

La terza area concerne "il ruolo della formazione e delle competenze", e rappresenta una criticità in quanto, in base ai risultati dello studio, nell'offerta di valutazione in Italia sembra essere assente un'adeguata accuratezza dei metodi da impiegare nella valutazione, coerente con il carattere diversificato dei programmi da valutare:

E' indubbio che esistano approcci, tecniche e strumenti della valutazione che sono stati affinati nel tempo, tramite dibattiti fra accademici o con la pubblicazione di una ricca manualistica. Eppure sembra che il valutatore italiano si limiti ad usare poche tecniche, non adatte ad analisi, come quelle valutative, che richiederebbero ricchezza metodologica (ivi: 130).

Un'ulteriore componente deficitaria in quest'area è risultata essere quella relativa alle competenze in materia di valutazione, non solo in capo ai valutatori esterni, ma anche (e soprattutto) ai funzionari interni all'amministrazione, i quali, quando privi di un preciso *know-how*, faticano ad offrire un contributo pertinente nella realizzazione di esperienze valutative.

L'ultima area di criticità individuata nello studio riguarda "il mercato della valutazione", termine con cui l'autrice fa riferimento "alle compagnie e alle società che offrono servizi alle amministrazioni, in qualità di aziende private o istituti di ricerca" (ivi: 132). Nella ricerca se ne parla come "il grande assente", alludendo al fatto che nel nostro Paese il panorama di queste società è molto ristretto, vincolando le amministrazioni alla scelta degli stessi enti, quasi secondo una modalità di oligopolio.

Quanto esposto sulle pietre di inciampo allo sviluppo della valutazione, unitamente agli spunti emersi dallo studio di Galletti, tratteggiano un quadro a tinte fosche rispetto al cammino che la valutazione sta compiendo in Italia. Se aspetti quali la poca autonomia dei valutatori, la limitata offerta di società di valutazione, il ristretto bagaglio di competenze in materia valutativa dei funzionari, possono essere plausibilmente ridiscussi grazie alla richiesta sempre più stringente (soprattutto da parte dell'Unione europea), di attività valutative che mirino a dare indicazioni sugli impatti dei programmi, la concezione della valutazione come formale adempimento obbligatorio, radicata nell'ambiente istituzionale, mostra una più difficoltosa risoluzione, che dipenderà essenzialmente dalla misura in cui le attività valutative saranno considerate ancora alla stregua di controlli sulla legittimità o economicità dei programmi, oppure strumenti da utilizzare per ricevere (ingenti) finanziamenti.

## 1.5 Valutazione e politiche sociali: un binomio necessario e problematico

### 1.5.1 La valutazione nella legislazione sociale nazionale

Quello delle politiche sociali è un campo nel quale, come nota De Ambrogio (2015), il tema della valutazione ha acquisito un peso sempre più rilevante e strategico a partire dall'ultimo ventennio. Prima di descrivere gli aspetti che hanno rappresentato un cambiamento di rotta verso la valutazione in questo settore, è opportuno far riferimento al contributo di Ferrera (2006) per delineare il significato di "politiche sociali". Con questo termine l'autore si riferisce ad un sottoinsieme di politiche pubbliche, specificamente volto a:

risolvere problemi e a raggiungere obiettivi di natura "sociale": problemi e obiettivi che hanno a che fare, in senso lato, con il benessere (welfare) dei cittadini (*ivi*: 12).

Tali politiche, che prima della nascita del *welfare state* erano finalizzate ad affrontare i problemi di povertà di particolari gruppi della popolazione - in particolare vedove ed orfani - (*cf.* Saraceno 2013), mirano oggi a rispondere ad una gamma composita di rischi e di bisogni (ad esempio la disoccupazione, la vecchiaia, la malattia, il disagio economico ecc.) e vengono tradizionalmente classificate in tre componenti principali: le politiche previdenziali, le politiche sanitarie e le politiche assistenziali, a cui si aggiungono le politiche attive per il lavoro e le politiche per la casa, quali settori accessori (Burgalassi 2007).

Tra le citate componenti, è quella relativa all'assistenza ad essere analizzata nel presente paragrafo, essendo ricomprese nel suo ambito le prestazioni monetarie finalizzate ad integrare il reddito delle famiglie in difficoltà, per garantire loro le risorse necessarie ad un'esistenza dignitosa<sup>42</sup>. E proprio il settore assistenziale è stato investito, a partire dalla seconda metà degli anni '90, da alcune importanti trasformazioni che hanno condotto ad una nuova configurazione del sistema di welfare in Italia, entro la quale ha iniziato a prendere forma la questione della valutazione degli interventi e delle politiche sociali.

In particolare, l'introduzione della programmazione quale principio cardine per la messa a punto e la realizzazione di interventi di politica sociale, si accompagna ad un'inedita attenzione verso la valutazione di tali interventi, in quanto parte integrante del processo programmatico<sup>43</sup>. In sostanza, la logica

---

<sup>42</sup>Oltre ai trasferimenti monetari, sono parte delle politiche di assistenza anche le prestazioni in natura, gratuite o con costi ridotti, erogate ai cittadini sotto forma di servizi (*cf.* Ferrera 2006; Burgalassi 2007)

<sup>43</sup>Come evidenzia Burgalassi (2012a), la valutazione degli esiti dei programmi realizzati è proprio uno dei tratti distintivi del processo di programmazione sociale, il quale risulta caratterizzato inoltre: da una finalità legata al benessere delle persone e al miglioramento della loro qualità della vita; da un orientamento redistributivo; dal coinvolgimento di attori istituzionali e non; dall'identificazione degli obiettivi generali e particolari della programmazione; dal ricorso ad analisi sui bisogni e sulla domanda sociale presente nel contesto di riferimento; dall'utilizzo di risorse diversificate per il soddisfacimento della domanda sociale; da un impiego efficace ed efficiente delle risorse in vista delle esigenze rilevate; dall'individuazione dei programmi, delle

della programmazione prevede non soltanto che vengano definite le strategie, gli obiettivi e le azioni più idonee a dare risposta ai bisogni sociali emersi in un dato contesto, ma essa richiede che vengano implementate attività di valutazione volte a comprendere se, e in che misura, quelle strategie, obiettivi ed azioni abbiano soddisfatto la domanda sociale per cui sono stati predisposti.

Come mettono in luce De Ambrogio e Sordelli (2014:1), a partire dalla metà degli anni '90, parallelamente all'impulso proveniente dai Fondi strutturali europei e dal processo di rinnovamento della pubblica amministrazione<sup>44</sup> (cfr. paragrafo 1.4.1), in campo sociale

le cosiddette leggi di settore (l. 285/97 su infanzia ed adolescenza, l. 45/99 su dipendenze, l. 40/99 su immigrazione, ecc.) e i finanziamenti ad esse legati, rappresentano gli atti che danno una fondamentale spinta nella direzione di una valutazione continua e sistematica dei progetti sperimentali e promozionali legandoli a specifici piani di intervento (regionali, locali o a livello di Provincia o Asl) che sono soggetti a finanziamento.

Nel dettaglio la legge 285/1997, intitolata *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, sancisce la crucialità della programmazione come metodo necessario alla elaborazione di interventi sociali efficaci, prevedendo specifiche forme di integrazione tra diversi settori: sociale, educativo, sanitario, urbanistico ecc. e di interazione tra attori istituzionali e del terzo settore. Per questa via, la norma e, più in particolare, i manuali elaborati per la progettazione degli interventi rivolti a bambini ed adolescenti attribuiscono esplicito rilievo al monitoraggio e alla valutazione, quali attività complementari al momento della programmazione, chiarendone i significati, le finalità, gli attori in esse coinvolti e le metodologie di implementazione nell'ambito del processo decisionale. E' l'articolo 9 della legge ad inaugurare scenari innovativi nella valutazione delle politiche sociali, vincolando le Regioni alla presentazione di una relazione annuale focalizzata su

lo stato di attuazione degli interventi previsti dalla [...] legge, sulla loro efficacia, sull'impatto sui minori e sulla società, sugli obiettivi conseguiti e sulle misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dei minori nel rispettivo territorio.

L'introduzione di una valutazione di impatto sui destinatari dei programmi e sulla più ampia società rappresenta un aspetto di grande novità nel panorama sociale italiano, in cui erano assenti pratiche di valutazione degli interventi e dove, sino ad allora, l'idea di valutazione era spesso assimilata al controllo sul numero degli interventi realizzati, e non sulla loro efficacia (De Ambrogio 2003).

---

azioni e degli interventi attraverso cui gli obiettivi della programmazione possono essere conseguiti.

<sup>44</sup> Come segnala Leone (2001), prima degli anni '90 si registra una rilevante azione di ricerca e di produzione editoriale sulla valutazione nel sociale da parte di enti ed istituti di servizio sociale, quali la Fondazione Zancan di Padova, l'IRS di Milano, l'Istituto POSTER, ISTISS e l'EISS di Roma, che funge da apripista alla diffusione della cultura della valutazione nel nostro Paese.

La considerevole portata innovativa della legge dovette, tuttavia, scontare nel primo triennio di attuazione le difficoltà concrete delle Regioni a mettere in atto i dettati normativi, in ragione del forte radicamento di una percezione della valutazione in senso meramente ispettivo e dell'impossibilità "tecnica" di analizzare gli impatti degli interventi nel breve periodo (*cf.* Ielasi 2001). I già citati manuali attuativi, elaborati dal Dipartimento Affari Sociali insieme al Centro Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, furono pubblicati proprio per diffondere ed approfondire il tema della valutazione, offrendo spunti utili alla costruzione dell'impianto metodologico delle valutazioni degli interventi realizzati.

In maniera più dirompente, la legge 328/2000 - *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, suggella il metodo della programmazione quale strumento-chiave per la realizzazione degli interventi in tutto il settore sociale, attribuendo ai vari soggetti che agiscono nel sistema integrato la funzione di co-progettare e valutare gli interventi. In questo quadro, risulta particolarmente significativo il ruolo attribuito ai Comuni, enti responsabili della definizione del Piano di zona, strumento di programmazione sociale locale (art. 19), ai quali spetta una rilevante funzione valutativa relativa all'appropriatezza dei servizi e dei programmi implementati nel territorio di riferimento (art. 6 comma 3), nonché alle Regioni alle quali è richiesto di esercitare funzioni di coordinamento e indirizzo in merito alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi e dei risultati delle azioni poste in essere (art. 8 comma 3)<sup>45</sup>. Al livello centrale, è previsto l'impegno del governo nell'adozione del Piano nazionale dei servizi sociali, a cadenza triennale<sup>46</sup> (art. 18), e la predisposizione da parte del Ministro per la solidarietà sociale di una relazione sui risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati dal Piano nazionale, con particolare riferimento ai costi e all'efficacia degli interventi (art. 18 comma 5). Ancora, l'art. 21 comma 1 prevede che lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni istituiscano un sistema informativo dei servizi sociali

per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali [...]

Come è facile evincere da questa rapida presentazione, la legge quadro porta a maturazione il processo di riconoscimento della funzione pubblica della valutazione in ambito sociale, attribuendole una specifica collocazione nella programmazione degli interventi sociali, e sottraendola alle scelte discrezionali dei singoli promotori e attuatori di politiche sociali. Come ben sintetizzato da

---

<sup>45</sup>Le Province non risultano avere una funzione di valutazione vera e propria, essendo ad esse affidata la raccolta e la sistematizzazione dei dati sui bisogni e sulle risorse (art. 7 comma 1) utili alle valutazioni effettuate dagli altri livelli di governo (*cf.* De Ambrogio 2003).

<sup>46</sup>L'unico Piano nazionale sociale ad essere elaborato fu quello relativo al triennio 2001-2003, dal momento che dal 2001 la competenza in materia sociale è stata demandata in maniera esclusiva alle Regioni. In questo nuovo assetto, allo Stato è attribuita la funzione di individuare i livelli essenziali delle prestazioni, da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, e di assegnare agli enti locali le risorse finanziarie necessarie per l'attuazione dei programmi.

Palumbo (2005: 161-162), l'impatto della legge sul rafforzamento della valutazione è visibile in tre aspetti principali:

a) per l'accento posto sulla programmazione e l'integrazione degli interventi (art.1), dal momento che la valutazione si presenta come coestensiva alla programmazione ed essenziale per la sua efficacia;

b) per l'importanza assegnata alla partecipazione in sede sia di programmazione che di erogazione dei servizi ad una pluralità di soggetti, inclusi i cittadini stessi portatori di bisogni: in questo modo permette di considerare la valutazione come una risorsa importante non solo per la *governance* del sistema, ma anche per l'*empowerment* dei cittadini;

c) per il frequente richiamo ai principi dell'efficacia ed efficienza dei servizi, che costituiscono uno dei prodotti più significativi dell'attività di valutazione.

Nonostante le modifiche al Titolo V della Costituzione (approvate con la legge costituzionale 3/2001) abbiano depotenziato, per alcuni versi, la portata riformatrice della legge quadro, non essendo più prerogativa dello Stato legiferare in materia sociale, bensì delle Regioni, il rilievo ascrivito alla dimensione locale e regionale nella programmazione degli interventi sociali non risulta affievolito, anzi. In generale, il progressivo decentramento delle competenze e dei poteri nel campo dell'assistenza ha reso le Regioni protagoniste in prima linea in questo settore, tanto da far ipotizzare il passaggio da un sistema di *welfare state* ad uno di "*welfare regions*" (Ferrera 2008; cfr. anche Bertin 2012). Prendendo atto della centralità del ruolo delle Regioni nell'attuale configurazione delle politiche assistenziali, nel paragrafo successivo l'attenzione è rivolta proprio ai contesti regionali per comprendere in che modo in essi si declina il tema della valutazione degli interventi e delle politiche sociali.

### *1.5.2 La valutazione sociale nei contesti regionali*

In questo paragrafo si propone una sintesi dei risultati più significativi scaturiti dagli studi pionieristici sulle pratiche di valutazione nel sociale adottate dalle Regioni italiane, condotti da De Ambrogio, Mesini e Pasquinelli (2009) e da Campostrini e Menegazzi (2012)<sup>47</sup>. Pur necessitando di qualche aggiornamento, essi rappresentano senza dubbio un valido riferimento per identificare alcuni dei tratti emergenti delle prassi valutative nel nostro Paese. L'attenzione è posta, in particolare, sugli *ambiti tematici*, i *soggetti* e gli *usi* della valutazione rilevati al livello regionale, tenendo a mente che in ambedue le ricerche non è risultato possibile delineare una tipologia entro cui sistematizzare le caratteristiche dei sistemi regionali di valutazione, in ragione dell'estrema variabilità e della diffusione "a macchia di leopardo" delle esperienze realizzate nei diversi contesti.

---

<sup>47</sup>La ricerca, lanciata a fine 2007 dall'allora Ministero della Solidarietà Sociale, è stata effettuata in collaborazione con circa la metà delle Regioni italiane, con capofila la Regione Veneto, all'epoca coordinatrice nazionale nell'ambito delle politiche sociali.

Per quanto concerne gli ambiti su cui la valutazione è focalizzata, lo studio di De Ambrogio, Mesini e Pasquinelli (*op.cit.*) individua due macro-aree principali (vedi Tabella 2):

1. la valutazione della programmazione e gestione generale delle politiche sociali e delle azioni di sistema, che si realizza ormai, nella quasi totalità del nostro Paese, attraverso i Piani di Zona (art. 19 della legge 328/2000);
2. la valutazione di politiche, progetti e azioni specifiche.

**Tabella 2: Ambiti tematici delle principali attività valutative realizzate nelle Regioni<sup>48</sup> (2004-2009)**

<b>Valutazione di programmazione e gestione generale delle politiche sociali e di azioni di sistema</b>	
La governance dei Piani di Zona	Puglia, Toscana, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Piemonte, Lombardia, Liguria, Bolzano
Valutazione dei flussi di finanziamento	Puglia, Toscana, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria
Forme di gestione	Veneto, Emilia Romagna, Lombardia
Accesso e sportelli sociali	Emilia Romagna, Liguria
Stato di attuazione dei Piani di Zona (monitoraggio ex ante o a consuntivo)	Sicilia, Marche, Basilicata, Emilia Romagna
Altro (professioni sociali, carte dei servizi ecc.)	Puglia, Friuli Venezia Giulia, Campania
<b>Valutazione di progetti, politiche e azioni specifiche</b>	
Famiglia e minori	Puglia, Toscana, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Milano, Piemonte, Marche, Lombardia, Liguria, Bolzano
Fasce deboli (anziani, disabili)	Puglia, Toscana, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Milano, Sardegna, Piemonte, Marche, Lombardia, Liguria, Bolzano
Povertà e inclusione sociale	Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Piemonte, Lombardia, Liguria, Basilicata

Fonte: De Ambrogio, Mesini, Pasquinelli (2009:4)

Quanto al primo macro-ambito, emerge da entrambi gli studi la centralità del Piano di Zona (PdZ) quale oggetto preminente delle attività valutative che si realizzano nei territori, sebbene queste ultime non possono considerarsi compiute, complete e sistematiche. Nel dettaglio, i campi della valutazione nell'ambito dei PdZ riguardano:

- *La valutazione della governance*, ossia dei ruoli e dei processi partecipativi nel governo delle politiche sociali del territorio;

<sup>48</sup>L'indagine ha riguardato 13 Regioni (Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Veneto) e, anche, 4 Province (Bolzano, Trento, Milano, Torino).

- *La valutazione dei documenti di Piano*, ossia la valutazione di quanto è prescritto nei PdZ e che si intende realizzare nel corso del triennio in ciascuno specifico territorio;
- *Il monitoraggio e la valutazione dell'implementazione dei Piani*, ossia il grado di realizzazione (*in itinere* ed *ex post*) delle azioni previste dai piani e la loro efficacia;
- *Il monitoraggio e la valutazione di flussi di finanziamento*, ossia delle risorse materiali di cui il PdZ dispone o che esso può attrarre all'interno del territorio di riferimento;
- *L'analisi delle forme di gestione dei servizi sociali territoriali*, ossia delle forme istituzionali o organizzative (consorzi, aziende speciali, istituzioni, unioni fra comuni, ecc.) e delle forme di mercato o quasi mercato che i territori hanno scelto per governare e gestire il sistema integrato dei servizi;
- *Il monitoraggio e la valutazione delle funzioni di accesso/sportelli sociali*, ossia delle modalità con cui è interpretata la funzione di segretariato sociale e di porta unitaria di accesso promossa dalla legge 328/2000 (e ripresa dalla quasi totalità delle leggi regionali) come livello essenziale per la realizzazione del sistema integrato di servizi sociali.

Le finalità collegate alla valutazione incentrata sui PdZ intersecano sia l'*accountability* che il *learning* (cfr. paragrafo 1.2.3): gli studi presi in esame rilevano, infatti, che in diversi casi la valutazione è finalizzata alla rendicontazione delle azioni e delle spese effettuate, in altri casi all'individuazione di strategie di miglioramento, in altri ancora a fornire o aggiornare informazioni utili alla programmazione.

Con riferimento al secondo macro-ambito, quello relativo ai programmi e ai progetti specifici, risultano tre le aree di valutazione principali: l'infanzia e l'adolescenza, le fasce deboli e il contrasto dell'esclusione sociale. Tuttavia, come osservano De Ambrogio e collaboratori (2009: 5-6), spesso in queste aree

gli interventi di "valutazione" di cui si parla costituiscono in realtà azioni di monitoraggio: un dare conto di ciò che viene realizzato, in termini di volumi di attività, utenza servita, costi sostenuti e così via. Solo in alcuni casi ci troviamo di fronte ad azioni valutative vere e proprie, basate su confronti orientati ad evidenziare i risultati raggiunti, con la formulazione di giudizi.

L'ambigua distinzione tra monitoraggio e valutazione è uno dei nodi problematici emergenti nel settore sociale, e verrà meglio approfondita nel paragrafo successivo.

Come precisato da Campostrini e Menegazzi (2012: 303), l'analisi dei sistemi valutativi regionali non può prescindere dalla focalizzazione sugli attori che prendono parte alle attività valutative nei contesti regionali, in quanto essa è funzionale a

ricostruire il quadro di responsabilità e le relazioni di *accountability* che si instaurano all'interno del sistema regionale delle politiche sociali, un sistema che si connota sempre più per essere multi – livello sul piano istituzionale, e multi – *stakeholder* per quanto concerne l'insieme di attori che partecipano alla creazione e distribuzione dei servizi.

In relazione a questo punto, entrambi gli studi evidenziano, come era facile prefigurare, un ruolo di rilievo delle Regioni nella duplice veste di enti realizzatori di attività valutative e di soggetti che indirizzano altri livelli di governo verso la pratica valutativa, assumendo in quest'ultimo caso una funzione di orientamento e supporto. Inoltre, dall'analisi documentale realizzata dagli autori sopra citati emerge che le norme regionali prevedono, in coerenza con i contenuti della legge 328/2000, un insieme di attori strategici che, insieme alle Regioni, risultano coinvolti a vario titolo nei processi valutativi, ossia: le Province, a cui è solitamente affidato il compito di supportare il monitoraggio e la valutazione dei PdZ e di altri interventi sociali; i Comuni a cui spetta la valutazione dei servizi, degli interventi e delle prestazioni sociali erogate sul territorio di competenza; gli ambiti territoriali sociali, che hanno il compito di valutare i PdZ, i risultati e i servizi e di predisporre i sistemi di valutazione del PdZ; i distretti che valutano i bisogni socio-sanitari e l'impatto sulla domanda sociale. Nel caso di diverse Regioni, peraltro, si rileva il coinvolgimento di associazioni di terzo settore nella valutazione della programmazione zonale e regionale, e dei cittadini singoli soprattutto in qualità di fruitori dei servizi.

Lo studio mostra, tuttavia, che i dispositivi legislativi regionali, pur definendo in maniera puntuale gli attori che devono essere coinvolti nelle procedure valutative, restano spesso vaghi sulle effettive responsabilità attribuite a ciascuno di essi, comportando nella prassi un'assegnazione molto sfumata dei ruoli valutativi.

Infine, con riferimento agli usi della valutazione emerge innanzitutto come non sempre le normative regionali indichino chiaramente a "che cosa servirà la valutazione", segnale questo di "una non sempre chiara esplicitazione completa di ciò che la valutazione rappresenta per i processi programmatori e decisionali regionali e territoriali" (Campostrini e Menegazzi 2012: 307). Nei casi in cui il riferimento all'uso è (più o meno) rintracciabile negli atti legislativi, l'utilizzo della valutazione risulta in gran parte connesso al rapporto con la programmazione: la valutazione serve a pianificare o ri-pianificare gli interventi regionali di natura sociale; a riprogrammare gli interventi oggetto dei PdZ oppure a riprogettare i servizi. Altri usi della valutazione emersi dagli studi riguardano le funzioni di autorizzazione e accreditamento degli enti che erogano servizi sociali (in tal caso la valutazione è focalizzata sulla verifica del possesso dei requisiti previsti dalla normativa) oppure l'attribuzione di risorse, come nel caso delle valutazioni necessarie a ripartire il fondo sociale regionale ai territori. In generale, sembra emergere la tendenza ad un utilizzo quasi tecnicistico della valutazione, che risulta per molti versi distante dall'uso diretto e dall'uso concettuale (*cfr.* paragrafo 1.2.4) connessi ad intenti di miglioramento dei programmi realizzati, senza contare che in diversi casi analizzati le valutazioni effettuate sembrano

non essere collegate ad un uso alcuno, per via della mancata comunicazione e divulgazione dei risultati emersi, dando luogo alla cosiddetta “sindrome del tieni per te” (De Ambrogio, Mesini, Pasquinelli 2015: 7).

Nell’analizzare lo sviluppo delle norme e delle pratiche valutative nelle Regioni, Campostrini e Menegazzi (2012) identificano tre macro-aree di problematicità trasversali:

a) *L’assenza di una chiara definizione del processo valutativo*: “sul piano normativo spesso mancano riferimenti puntuali ai ruoli ed agli utilizzi della valutazione, e a tutti gli elementi che vengono in gioco durante la valutazione stessa (soggetti coinvolti e loro ruoli, criteri impiegati, strumentazione da adottare, tempi della valutazione)” (ivi: 308);

b) *La non uniformità dei percorsi di valutazione nei territori*: in assenza di una guida forte da parte della regione, e pertanto anche di indicazioni chiare sul tema della valutazione, i territori tendono ad attivare procedure di valutazione in piena autonomia, a scapito della possibilità di confronto, condivisione e integrazione” (ivi: 315);

c) *Gli scostamenti tra il dettato normativo e l’effettivo utilizzo della valutazione*: “anche dove normativa è più chiara e completa nell’identificare processi di valutazione specifici [...], le prassi possono discostarsi in maniera tanto più forte dalle indicazioni regionali, quanto più debole è il ruolo che i processi di valutazione effettivamente rivestono nel governo delle risorse, della programmazione, della gestione dei servizi locali” (ivi: 309).

Nell’ambito di un contesto in cui la valutazione è comparsa (da non molto tempo) come forte elemento di novità nelle pratiche di governo al livello decentrato, le criticità sopra descritte non vanno intese, secondo i predetti autori, come ostacoli insormontabili, bensì come base di partenza per un ripensamento degli schemi di programmazione regionale nel settore sociale, in cui dovrà essere compiuto uno sforzo decisivo verso il rafforzamento dei processi di regolazione normativa e di istituzionalizzazione della valutazione; delle attività valutative riguardanti i risultati e gli impatti degli interventi sociali e della promozione di uno sviluppo uniforme della valutazione nei territori, valorizzando le funzioni di indirizzo e coordinamento delle Regioni.

Quanto appena rilevato nei livelli regionali introduce ad un’analisi più circostanziata degli aspetti che si frappongono, in Italia, al consolidamento della valutazione nel sociale. Essa è trattata nel paragrafo che segue.

### *1.5.3 Le criticità emergenti*

Nel nostro Paese, lo sviluppo delle prassi valutative nel settore sociale si è contraddistinto come un percorso per molti versi impervio, risentendo delle difficoltà collegate all’assenza di una cultura valutativa e alla predominanza del paradigma giuridico-legale nelle pubbliche amministrazioni che hanno segnato, come noto, l’introduzione degli orientamenti valutativi delle politiche pubbliche in generale (cfr. paragrafo 1.4.2). In realtà, la valutazione delle politiche sociali, in

particolare di quelle assistenziali, è caratterizzata da criticità ulteriori, che fanno capo alla complessità crescente di questa tipologia di interventi, e che rendono ancora più difficoltosa una compiuta diffusione della cultura valutativa in questo settore (Bezzi 2002).

Il primo aspetto problematico risiede nella natura intrinseca delle politiche sociali, le quali oggi più che nel passato si configurano come politiche complesse, sia dal punto di vista dei contenuti che del processo di costruzione. Sul primo versante, quello dei contenuti, è sempre più evidente l'emersione, negli ultimi 30 anni, di nuovi rischi sociali connessi, in particolare, alle trasformazioni del mercato del lavoro e all'aumento della precarietà occupazionale, all'invecchiamento demografico, all'intensificarsi dei fenomeni migratori e all'aumento del costo della casa. I sistemi di welfare si trovano, così, a dover fronteggiare problematiche inedite, quali la vulnerabilità economica di fasce estese della popolazione, la cura di soggetti anziani e non autosufficienti, il rischio di emarginazione sociale delle persone con cittadinanza straniera, la disoccupazione giovanile ecc. attraverso l'apertura a nuovi interventi in campo sociale, per molti aspetti differenti da quelli che hanno caratterizzato il sistema di protezione sociale degli anni addietro (Ranci e Pavolini 2015). Quanto al processo di costruzione delle politiche, come si è visto, la programmazione è stata assunta dalla normativa quale principio e metodo essenziale. Operare attraverso la logica della programmazione sociale comporta la promozione dell'interazione tra ambiti e settori di intervento tradizionalmente separati; l'assunzione di una visione strategica nella costruzione degli obiettivi delle politiche; il coinvolgimento di diversi attori - istituzionali e non - nella progettazione e nella valutazione dei programmi, aspetti questi che favoriscono il carattere dinamico e sinergico del *policy-making* in campo sociale. Non bisogna, inoltre, dimenticare che tali politiche, soprattutto quando si sostanziano nella predisposizione di interventi rivolti a singoli casi (*cf.* paragrafo 1.2), presentano una forte componente di intangibilità, connessa ai contenuti immateriali che si creano nella relazione diretta tra operatori e beneficiario, la cui analisi in un'ottica di efficacia dell'intervento risulta estremamente volatile (Bezzi 2002). Proprio la crescente complessità dei contenuti e dei processi di messa a punto delle politiche sociali, unitamente al loro carattere immateriale, rendono secondo De Ambrogio (2003) impraticabili e, al contempo, poco auspicabili nel settore sociale le valutazioni di efficacia condotte attraverso il metodo sperimentale (*cf.* paragrafo 1.2.5), non essendo possibile, nel caso di queste politiche, isolare gli effetti delle singole azioni su una specifica popolazione target, in quanto ciò implicherebbe ignorare "l'effetto moltiplicatore prodotto dall'interazione tra i diversi ambiti di azione" (*ivi*: 210), nonché le complesse dinamiche intervenute tra i vari attori coinvolti. Per di più, essendo le politiche sociali sempre più ancorate alla dimensione locale, pare alquanto difficoltoso stimarne gli effetti netti, dal momento che i contesti locali sono costantemente in trasformazione e possono dar luogo a fenomeni in grado di influenzare significativamente, in negativo o in positivo, l'azione degli interventi. La problematica applicabilità del modello sperimentale alla valutazione delle politiche sociali è considerata tuttora un rilevante nodo critico in questo settore

e, all'estremo, un motivo di rinuncia a praticarla. In realtà, è lo stesso De Ambrogio ad intuire che:

L'innovazione prodotta sul fronte delle modalità di progettazione e costruzione delle politiche chiama ad una parallela innovazione anche sul fronte degli strumenti e delle metodologie di valutazione, ponendo la necessità di trovare strumenti ed approcci più adeguati a valutare interventi e politiche "nuove", con tali caratteristiche (*ivi*: 211).

La strada che l'autore auspica sia intrapresa è, in sostanza, quella che va nella direzione degli approcci guidati dalla teoria (*cf.* paragrafo 1.3), ritenuti coerenti con il nuovo impianto delle politiche sociali e funzionali a darne un giudizio appropriato sugli esiti.

Un ulteriore ostacolo al consolidamento di vere e proprie prassi valutative nel sociale in Italia, risiede nella non chiara demarcazione tra la valutazione e altre due attività: il monitoraggio e la valutazione della qualità dei servizi.

Anche il monitoraggio, come la valutazione, si muove nella direzione di produrre conoscenza su un dato programma o servizio, ma differisce da quest'ultima in quanto a funzioni e campi di applicazione. Secondo quanto indicato da Stame (1998) e da Bezzi (2007; 2010), il monitoraggio è qualificabile come un sistema di raccolta di informazioni (generalmente quantitative) che riguardano l'esecuzione di un programma o di un servizio<sup>49</sup>, caratterizzato da una funzione strumentale rispetto a procedimenti di altra natura, come ad esempio il controllo di gestione e la stessa valutazione. I punti essenziali di differenziazione rispetto a quest'ultima risiedono primariamente nelle sue finalità, limitandosi il monitoraggio a garantire l'osservabilità e la disponibilità delle informazioni senza nulla poter dire in merito "a come si possono interpretare tali informazioni né, a maggior ragione, ai rapporti causali che eventualmente sussistono tra esse" (Fasolis 2012: 76). Entrambi questi aspetti rientrano, come noto, nel campo semantico della valutazione che, potendosi avvalere di altre informazioni oltre a quelle derivanti dal monitoraggio, è chiamata ad esprimere un giudizio su un dato programma e, se focalizzata sull'efficacia, a rintracciare i fattori che hanno condotto (o meno) al raggiungimento degli obiettivi. Per questa ragione basilare, come nota Stame (*op.cit.*), la valutazione a differenza del monitoraggio non analizza la totalità degli aspetti di un programma, ma solo quelli ritenuti rilevanti rispetto agli obiettivi che si pone; non si snoda lungo tutto il corso di attuazione del programma ma è effettuata in momenti specifici (prima, durante o dopo l'implementazione, *cf.* paragrafo 1.2.5), non si concentra su ogni progetto ma su alcuni casi e, infine, non è solitamente un'attività interna al *management*, essendo realizzata per un committente esterno o interno. Pur potendo identificare differenze sostanziali tra i due costrutti, l'autrice pone in evidenza che, dalle prassi comuni all'interno delle amministrazioni, traspare la tendenza a credere che "il monitoraggio sia già valutazione, o meglio, che possa sostituirla

---

<sup>49</sup>Le informazioni oggetto delle attività di monitoraggio, elaborate sulla base di specifici indicatori, riguardano "l'avanzamento fisico, procedurale e finanziario degli interventi" (Vecchi 2006: 22), ad esempio: il numero, i tempi, le risorse, i costi orari ecc. delle prestazioni erogate.

- se si deve giudicare dai frequenti rapporti di valutazione che in realtà sono risultati di monitoraggio [...]” (Stame 1998: 146). Le ragioni addotte dalla studiosa per spiegare questa impropria sovrapposizione<sup>50</sup> risiedono, in primo luogo, nella maggiore facilità con cui possono essere condotte attività di raccolta dati rispetto alla conduzione di attività di ricerca valutativa; in secondo luogo nel minor costo del monitoraggio rispetto alla valutazione, essendo possibile affidarne il compito al personale interno dell’ente, come estensione di una competenza amministrativa e, infine, nella “minore pericolosità” (*ibidem*) del monitoraggio, che non presuppone il coinvolgimento di attori ed enti esterni il cui lavoro di valutazione potrebbe mettere in discussione l’operato dell’amministrazione. E’ opportuno segnalare che la differenziazione concettuale che sussiste tra monitoraggio e valutazione, se da un lato risulta funzionale a temperare il rischio che le pratiche valutative continuino ad essere assimilate in maniera quasi automatica ai sistemi di monitoraggio, non deve indurre a considerare i due ambiti come tra loro scollegati. In effetti, nell’ambito della tematizzazione elaborata da Kusek e Rist (2004), e ripresa da Rinaldi (2012), le attività di monitoraggio e valutazione si configurano come interdipendenti e complementari, pur presupponendo differenti domande e un diverso utilizzo delle analisi e delle informazioni acquisite, cosicché “una buona valutazione interviene per spiegare le ragioni alla base di situazioni critiche e/o di scostamento segnalate dal sistema di monitoraggio” (Rinaldi 2012: 105). Nel dettaglio, gli autori identificano tre aspetti prioritari di complementarità (Kusek e Rist 2004: 114):

- La *complementarietà sequenziale*, secondo cui le informazioni derivanti dal monitoraggio generano delle domande a cui la valutazione è chiamata a rispondere e, viceversa, i risultati scaturiti dalle attività valutative possono dar luogo a nuove aree da esplorare attraverso il monitoraggio;

- La *complementarietà di informazioni*, per cui monitoraggio e valutazione possono utilizzare i medesimi dati, ma per porre domande differenti e prefigurando modalità di analisi anch’esse differenti;

- La *complementarietà interattiva*, grazie alla quale i responsabili dei programmi utilizzano monitoraggio e valutazione sinergicamente, per sostenere direttamente le loro iniziative di *policy*.

La tesi della complementarità degli ambiti del monitoraggio e della valutazione, che viene condivisa in questo lavoro, mostra pertanto la necessità di costruire un sistema di informazione e di analisi in cui queste due componenti, nel rispetto degli elementi di peculiarità che le caratterizzano, interagiscano e si sostengano reciprocamente nell’ottica di una compiuta e puntuale valutazione dei programmi.

“La congiunzione rischiosa tra modelli e strumenti della certificazione della qualità e [...] metodi di analisi dell’efficacia dell’intervento sociale (De Ambrogio

---

<sup>50</sup>Una delle sovrapposizioni più frequenti è quella tra monitoraggio e valutazione *in itinere* in quanto entrambe focalizzate sul processo di implementazione di un programma (cfr. Vecchi 2006 su questo punto).

e Lo Schiavo 2004: 2) rappresenta un ulteriore fattore di confusione rispetto ai caratteri propri della valutazione nel sociale. Ci si riferisce, nel dettaglio, alla notevole diffusione del paradigma e delle pratiche di valutazione della qualità dei servizi<sup>51</sup> (sociali, sanitari, formativi ecc.) che, nel nostro Paese, si sviluppano a partire dagli anni '90 e che riguardano, in maniera prevalente ma non esclusiva, la certificazione e l'accreditamento delle strutture e dei servizi (Palumbo 2005). Nel settore sociale, in particolare, è la legge 328/2000 ad introdurre il tema della qualità, con particolare riferimento all'accreditamento, ossia "l'atto con cui un'amministrazione pubblica competente riconosce ad un organismo la possibilità di proporre e realizzare interventi (sociali, formativi, sanitari, di assistenza ecc.) finanziati con risorse pubbliche" (Ciucci 2008: 139). Tale istituto mira ad introdurre standard di qualità nell'erogazione dei servizi, attraverso i quali il soggetto pubblico intende assicurarsi che l'ente da accreditare realizzi servizi, per l'appunto di qualità, di cui possano fruire i cittadini<sup>52</sup>. Nel privato sociale il discorso della qualità è connesso alla certificazione, effettuata attraverso norme internazionali, quali ISO e Vision, le quali definiscono i requisiti per l'introduzione nelle organizzazioni di un sistema della qualità, con la funzione di migliorare l'efficacia e l'efficienza nella realizzazione del prodotto e nell'erogazione del servizio e di ottenere ed incrementare la soddisfazione del cliente.

Il rilievo problematico messo in luce dai già citati De Ambrogio e Lo Schiavo (2004), e condiviso anche da Bezzi (2007) e Palumbo (2003), riguarda il fatto che in ambito sociale si riscontra, sovente, la tendenza a sostituire la pratica della valutazione con l'applicazione dei modelli di certificazione della qualità, sovrapponendo in maniera imprudente, come nel caso del monitoraggio, due costrutti che, seppur legati da alcuni punti di contatto, non sono coincidenti. Le radici di questo fenomeno sono in parte riconducibili, secondo Palumbo (2005: 163),

al passaggio da un regime di prevalente o esclusiva erogazione diretta ad uno in cui finanziatori, programmatori, erogatori dei servizi sono in tutto o in parte distinti. Di qui la necessità di assicurarsi della qualità di servizi che non sono più governati direttamente dal soggetto pubblico che ne è responsabile.

---

<sup>51</sup>Il concetto di qualità è stato oggetto di continue modificazioni nel tempo. Si riporta in questa sede la definizione fornita dalla norma internazionale ISO 8402 del 1987: "L'insieme delle proprietà e delle caratteristiche che conferiscono ad un prodotto, ad un processo di lavorazione o ad un servizio, la capacità di soddisfare esigenze", poi evolutasi nel "grado in cui un insieme di caratteristiche intrinseche soddisfa i requisiti" (UNI EN ISO 9000, 2005).

<sup>52</sup>Uno dei requisiti per l'accreditamento è stabilito dalla legge quadro nell'adozione della Carta dei Servizi Sociali, in cui devono essere definiti i criteri per l'accesso ai servizi, le modalità del relativo funzionamento, le condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti e dei soggetti che rappresentano i loro diritti, nonché le procedure per assicurare la tutela degli utenti (art. 13 legge 328/2000). Essa rappresenta uno strumento di rilievo sul fronte della valutazione della qualità in quanto consente ai cittadini e "ai diversi stakeholder dei servizi di misurare, comparare e verificare i livelli di qualità delle prestazioni erogate, nonché di operare attivamente per il loro miglioramento" (Bellafonte 2004:120).

e spiegano anche perché il modello della qualità, nato in un contesto essenzialmente privatistico volto alla produzione di beni e guidato da principi dell'ingegneria, dell'economia e delle scienze aziendali, si sia diffuso facilmente nel contesto dei servizi socio sanitari, apparentemente estranei alla produzione di beni (Lo Schiavo 2001). Il principale punto di difformità di questo approccio nei confronti della valutazione risiede nell'attenzione predominante alla dimensione del processo, rispetto a quella del risultato:

Nascendo in ambito organizzativo, l'approccio orientato alla qualità [...] si concentra sulla verifica di conformità dei processi di produzione di beni (siano essi materiali, immateriali, o anche relazionali) a standard definiti contestualmente o professionalmente ma comunque dall'esterno rispetto all'intervento in esame. [...] [Tuttavia] non è ancora riuscito a rilevare l'impatto sociale determinato direttamente o indirettamente da processi/meccanismi di produzione nel contesto d'azione in cui storicamente si collocano [...] (Tomei 2004: 13).

In altre parole, il modello della qualità quando applicato al settore delle politiche sociali non comporta un approfondimento in merito ai nessi tra alcuni esiti e i processi implementati, nessi che, tuttavia, risultano densi di significato in quanto connessi alla natura relazionale e, spesso, immateriale che, come si è già visto, caratterizza le prestazioni sociali, e che solo adeguate strategie e disegni di ricerca valutativa possono contribuire a far emergere.

Per di più, la focalizzazione sui processi organizzativi tende a sbilanciare l'analisi delle politiche sociali sulla sola componente dei servizi, non essendo il modello della qualità tarato per gli interventi sui casi, i programmi e le più ampie politiche sociali, e non potendo di conseguenza tener conto della intrinseca complessità del settore sociale nel suo insieme (De Ambrogio e Lo Schiavo 2004). Inoltre, come osserva Palumbo (2003), l'approccio della qualità oltre a non poter dar conto in maniera compiuta dei risultati di un servizio, se non in minima parte quando sono messe in campo indagini sulla soddisfazione dei clienti, non risulta funzionale, d'altra parte, ad identificare gli impatti (*cfr.* paragrafo 1.2.5), esiti che assumono una particolare valenza nel sociale e che solo un orientamento di ricerca valutativo di tipo *ex post* può riuscire a cogliere.

Esplicitate le principali differenziazioni, si conclude il paragrafo condividendo l'impostazione di autori come Negro (2003) e Tomei (2004), i quali nel fissare aspetti e funzioni peculiari dei due costrutti, al fine di scongiurare inopportune assimilazioni, ne auspicano nel contempo una maggiore integrazione all'interno dei servizi, avvertendo la necessità di "una più precisa messa a fuoco delle condizioni di praticabilità di una ricerca valutativa che abbia come obiettivo la comprensione della qualità di una politica pubblica" (Tomei 2004: 14). Sulla stessa scia si pongono Oliva (2003) e Palumbo (2003) quando interpretano la valutazione di qualità come una forma più specifica di valutazione, proiettata ad esigenze di conformità a standard predeterminati (*cfr.* l'approccio pragmatista-della qualità, paragrafo 1.3) e, per questo motivo, utile all'analisi di una parte degli aspetti, concernenti prevalentemente i processi di erogazione dei servizi

nel settore sociale, che la valutazione potrà indagare in profondità collocandoli in un più ampio quadro di analisi.

## **CAPITOLO 2: POVERTA' E POLITICHE DI CONTRASTO IN ITALIA**

### **2.1 Istantanee sulla diffusione della povertà in Italia**

Il problema della povertà occupa un ruolo primario nell'ambito delle scienze sociali sin dalle sue origini: essa diviene un precipuo oggetto di studio a partire dalla metà del XIX secolo, quando iniziano ad essere evidenti le ripercussioni disfunzionali della rivoluzione industriale sulle condizioni di vita dei lavoratori e delle famiglie, senza contare che, come già osservato nel paragrafo 1.4.1, i programmi di lotta alla povertà degli anni '60 del secolo scorso sono proprio quelli su cui si innestano, negli Stati Uniti, i primi studi valutativi sull'appropriatezza e l'efficacia dell'intervento pubblico in questo settore. Non essendo questa la sede utile ad operare una digressione sull'evoluzione e la multidimensionalità del concetto di povertà, sulle differenti metodologie per la rilevazione empirica del fenomeno e sui fattori che generano, rinforzano o contrastano i processi di impoverimento, in questo paragrafo si intendono porre in risalto i caratteri peculiari della diffusione della povertà<sup>53</sup> in Italia per meglio inquadrare il dibattito sulle politiche atte a contrastare il fenomeno e sui metodi per valutarle, trattati più avanti.

I recenti dati statistici nazionali rivelano caratteristiche inedite della diffusione del fenomeno, che pare oggi discostarsi da quel "modello italiano di povertà" (Morlicchio 2013:177) che ha contraddistinto, in maniera tendenzialmente costante, il nostro Paese per diversi decenni. Ci si riferisce, in particolare, alla doppia connotazione - territoriale e familiare - del fenomeno: la povertà in Italia fino a pochi anni fa affliggeva sistematicamente il Sud del Paese e le famiglie composte da tre e più componenti, specie se presenti minori, nonché da membri non occupati (soprattutto anziani), e tale configurazione si è riprodotta senza sostanziali modificazioni per almeno due decenni (Morlicchio 2013; Saraceno 2015).

Il perdurare della crisi economica ha, tuttavia, interrotto questa regolarità. Se da un lato la crisi ha lasciato irrisolte o aggravato alcune situazioni riconducibili al sopra menzionato modello, soprattutto la crescita della povertà nel Meridione, dall'altro ha condotto all'impoverimento di fasce più ampie e diversificate della popolazione, incidendo sulle condizioni di gruppi che tradizionalmente erano poco esposti al rischio della povertà (*cfr.* Caritas 2016; Gori 2014, Ranci Ortigosa 2016). Quanto appena menzionato trova riscontro nel confronto tra i dati sulla diffusione della povertà nel 2007, anno precedente all'insorgere della crisi economica, e quelli relativi al 2015. Nel dettaglio, l'ultima indagine sui consumi e sulle spese delle famiglie, condotta dall'Istat (2016a)<sup>54</sup>, rivela che nel

---

<sup>53</sup> Nel paragrafo la povertà è intesa quale concetto che evoca "come suo riferimento imprescindibile la condizione di una deprivazione, monetaria e materiale, tale da impedire alla persona di raggiungere uno standard di vita in grado di soddisfare almeno i suoi bisogni essenziali" (Tomei 2007: 4)

<sup>54</sup> Quando nell'elaborato si fa riferimento agli "ultimi dati disponibili" o "alle ultime indagini svolte" e simili ci si riferisce al periodo di realizzazione del lavoro di ricerca (inizio del 2014 – primo

2015 i nuclei residenti in Italia in condizione di povertà assoluta<sup>55</sup> sono pari a 1 milione e 582 mila, e gli individui a 4 milioni e 598 mila (il numero più alto dal 2005 a oggi), con un'incidenza pari, rispettivamente, al 6,1% per le famiglie e al 7,6% per gli individui. Si tratta di valori che, seppur tendenzialmente stabili dal 2014, fanno registrare un incremento notevole rispetto a quelli rilevati nel 2007, più calcato se confrontato al trend evidenziato nei medesimi anni per la povertà relativa<sup>56</sup> (v. Tabella 3):

**Tabella 3: Numero di individui e famiglie in situazione di povertà assoluta e relativa in Italia. Anni 2007, 2014, 2015**

ANNO	POVERTA' ASSOLUTA				POVERTA' RELATIVA			
	Individui (migliaia)	Incidenza povertà (%)	Famiglie (migliaia)	Incidenza povertà (%)	Individui (migliaia)	Incidenza povertà (%)	Famiglie (migliaia)	Incidenza povertà (%)
<b>2007</b>	1789	3,1	823	3,5	6089	10,5	2348	9,9
<b>2014</b>	4102	6,8	1470	5,7	7815	12,9	2654	10,3
<b>2015</b>	4598	7,6	1582	6,1	8307	13,7	2678	10,4

Fonte: Elaborazione su dati Istat, serie storiche povertà relativa e povertà assoluta

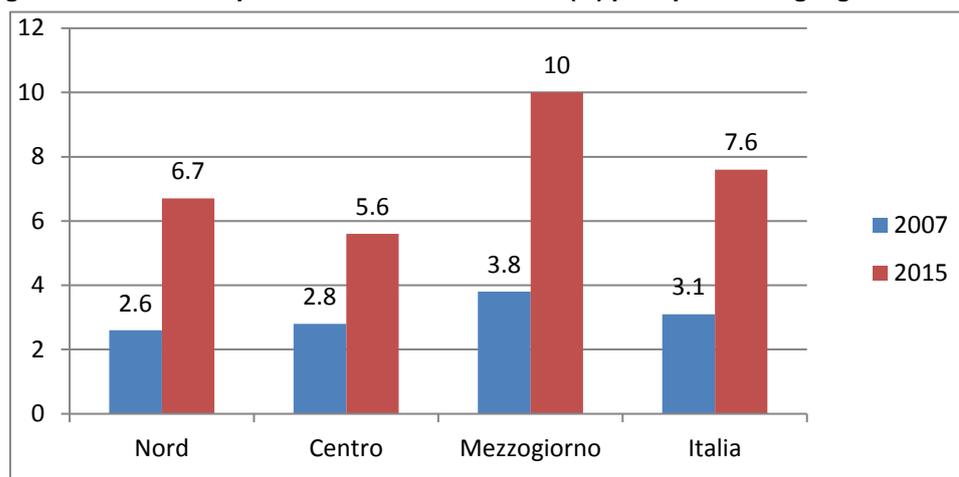
Come ben evidenziato da Gori (2015), a marcare la differenza con il passato, non è soltanto l'accresciuta numerosità della popolazione povera ma, anche, la sua distribuzione territoriale e la sua composizione. Invero, se la recessione ha intensificato in maniera esponenziale l'incidenza della povertà assoluta nelle aree del Sud Italia, dove attualmente si concentra più del 45% dei soggetti poveri di tutta la nazione (Istat 2016a), essa ha colpito profondamente anche le altre due aree della penisola, in cui in soli otto anni la popolazione povera è quasi triplicata al Nord, e raddoppiata al Centro (Figura 2).

semestre del 2017), non essendo trattati dati statistici o relativi ad altre indagini divulgati dopo il mese di giugno 2017 (ultimo mese del triennio dottorale).

<sup>55</sup> Secondo l'Istat, la povertà assoluta concerne la condizione di chi non può sostenere le spese minime necessarie ad acquisire beni e servizi ritenuti essenziali, nel contesto italiano, a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile. La sua misurazione si basa, per l'appunto, sull'individuazione di un paniere di beni e servizi primari ritenuti fondamentali per la vita di ogni individuo.

<sup>56</sup>A differenza della stima di povertà assoluta, che classifica le famiglie povere o non povere in base all'incapacità di acquisire determinati beni e servizi, la misura di povertà relativa, definita rispetto allo standard medio della popolazione, fornisce una valutazione della disuguaglianza nella distribuzione della spesa per consumi e individua le famiglie povere tra quelle che presentano una condizione di svantaggio (peggiore) rispetto alle altre. Viene, infatti, definita povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o pari alla spesa media per consumi pro-capite.

**Figura 2: Incidenza di povertà assoluta individuale (%) per ripartizione geografica. Anni 2007 e 2015**



Fonte: Elaborazione su dati Istat, serie storiche povertà relativa e povertà assoluta

Per di più, se fino al 2007 la scelta di avere dei figli non era connessa al rischio di impoverimento, se non a partire dal terzogenito, oggi l'incidenza della povertà, ulteriormente acuitizzata per le famiglie composte da 5 e più componenti e per quelle dove sono presenti 3 o più minori, ha investito in maniera significativa anche le famiglie composte da 4 componenti e quelle in cui sono presenti 1 o 2 figli minori, come mostrano i valori presentati nella Tabella 4.

**Tabella 4: Incidenza di povertà assoluta per ampiezza della famiglia e numero di figli minori (%), Anni 2007 e 2015**

ANNO	AMPIEZZA FAMIGLIA (n° componenti)					N° FIGLI MINORI			
	1	2	3	4	5 o più	1	2	3	Almeno 1
<b>2007</b>	5,4	2,8	1,7	2,4	4,7	1,8	2,0	9,0	2,4
<b>2015</b>	5,2	3,8	5,3	9,5	17,2	6,5	11,2	18,3	9,3

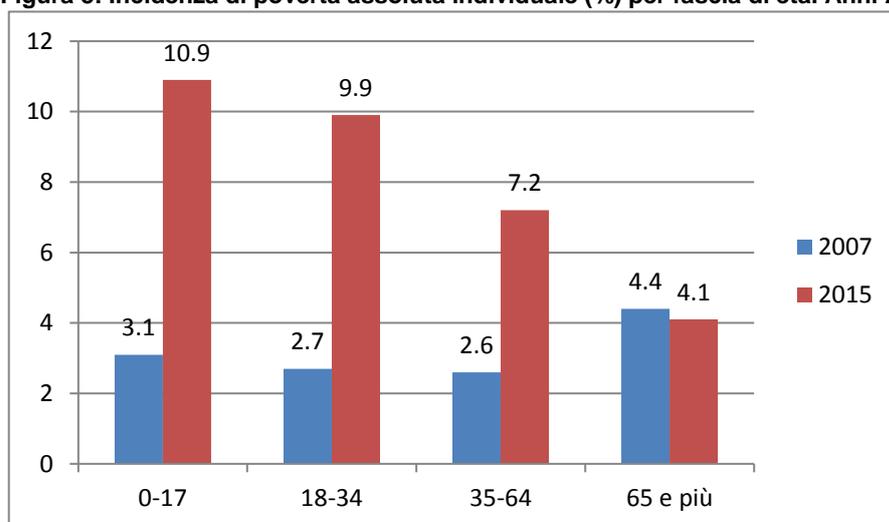
Fonte: Elaborazione su dati Istat, serie storiche povertà assoluta

Con riferimento alla posizione lavorativa, netto è il peggioramento delle condizioni delle famiglie in cui la persona di riferimento è in cerca di occupazione, rispetto al periodo precedente alla crisi economica (il livello di povertà assoluta passa dal 7,0% del 2007 al 19,8% del 2015), mentre si intensifica l'incidenza della povertà assoluta anche per chi può contare su un reddito da lavoro (i cosiddetti *working poor*), in particolar modo per le famiglie in cui la persona di riferimento è un operaio (11,7% nel 2015 a fronte del 1,7% nel 2007).

Una variabile che ha rappresentato una vera e propria inversione di tendenza rispetto alla configurazione della povertà negli anni pre-crisi riguarda l'età. Come si osserva nell'ultimo rapporto Caritas (2016: 9), oggi la povertà risulta un fenomeno che si diffonde "in maniera inversamente proporzionale all'età". In particolare, se fino al decennio scorso l'indigenza non aveva una connotazione generazionale marcata ed era maggiormente diffusa tra gli over 65, oggi la

situazione appare capovolta: le persone con più di 65 anni risultano la categoria meno colpita, potendo esse contare in molti casi su un'entrata fissa, mentre il tasso di povertà è notevolmente aumentato nelle fasce più giovani: è triplicato tra i giovani adulti (18-34 anni), e nella fascia tra i 35 e i 64 anni, categorie molto esposte al rischio di disoccupazione, inoccupazione e precariato. Gli ultimi dati sul fenomeno, peraltro, portano alla luce un aggravio considerevole delle condizioni di vita degli under 18: l'incidenza della povertà assoluta per questa fascia è del 10,9% nel 2015, con un incremento di 7,8 punti percentuali rispetto al dato del 2007 (Figura 3): la povertà, pertanto, si presenta oggi come un problema che riguarda sempre più i minori e sempre meno gli anziani.

**Figura 3: Incidenza di povertà assoluta individuale (%) per fascia di età. Anni 2007 e 2015**



Fonte: Elaborazione su dati Istat, serie storiche povertà relativa e povertà assoluta

Un ulteriore spunto di riflessione riguarda l'incidenza della povertà con riferimento alle famiglie in cui sono presenti stranieri, dato che l'Istat ha inserito nell'indagine sui consumi delle famiglie a partire dal 2014. Ciò che emerge è la progressiva penalizzazione delle famiglie composte da soli stranieri, il cui tasso di povertà assoluta (28,3%) supera ampiamente quello delle famiglie di soli italiani (4,4%) e che risulta incrementato del 4,9% rispetto a quello registrato nel 2014.

Dati interessanti emergono, inoltre, dall'ultima indagine campionaria "Reddito e condizioni di vita" (EU-SILC)<sup>57</sup>, che integra la nozione di povertà con quella di esclusione sociale, concetto che ha iniziato a diffondersi dagli anni '80 come frutto di una visione dinamica della povertà, in cui assumono centralità

<sup>57</sup> Il progetto EU-SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*), oggetto del Regolamento del Parlamento europeo, n. 1177/2003, costituisce una delle principali fonti di dati per i rapporti periodici dell'Unione europea sulla situazione sociale e sulla diffusione del disagio economico nei Paesi membri. Gli indicatori previsti dal Regolamento sono incentrati sul reddito e sull'esclusione sociale, in un approccio multidimensionale al problema e con una particolare attenzione agli aspetti di deprivazione materiale. L'Italia partecipa al progetto con un'indagine su "Reddito e condizioni di vita delle famiglie", realizzata dall'Istat con cadenza annuale a partire dal 2004.

i processi di impoverimento e di deriva sociale oltre la deprivazione puramente economica, le difficoltà a partecipare ad una pluralità di ambiti quali l'istruzione e la vita sociale, le dimensioni non economiche del disagio, la multidimensionalità delle cause e degli effetti [...] (Siza 2003:1).

I dati prodotti dall'Istat a riguardo (2016b), stimano che nel 2015 il 28,7% delle persone residenti in Italia, pari a 17.469.000 individui, sia a rischio di povertà o esclusione sociale<sup>58</sup>, un valore molto superiore a quelli registrati in Francia (17,7%), Germania (20,0%) e Gran Bretagna (23,5%), e sostanzialmente allineato a quello della Spagna (28,6%). Quanto agli altri indicatori previsti dalla metodologia EU SILC, si rileva che nel 2015 il rischio di povertà<sup>59</sup>, la grave deprivazione materiale<sup>60</sup> e la bassa intensità lavorativa<sup>61</sup> si attestano, rispettivamente, sui valori del 19,9%, 11,5% e 11,7%. Entrando più nel dettaglio, a fronte di una sostanziale stabilità - tra il 2014 e il 2015 - della quota di popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale, si rilevano segnali di peggioramento tra chi vive in famiglie con almeno cinque componenti (la stima passa dal 40,2% nel 2014 al 43,7% nel 2015) e, in particolare, tra chi vive in coppia con almeno tre figli (da 39,4% a 48,3%, pari a circa 2.200.000 individui). Peraltro, in linea con i valori dell'incidenza della povertà assoluta, si aggrava il rischio di povertà o esclusione sociale per coloro che vivono prevalentemente di reddito da lavoro, in concomitanza all'incremento della bassa intensità lavorativa (+0,6 punti percentuali per il reddito da lavoro dipendente e +0,7 punti percentuali per il reddito da lavoro autonomo nel 2015). Al contrario, tra coloro il cui reddito principale è costituito da pensioni o trasferimenti pubblici l'esposizione al rischio di povertà o esclusione sociale rimane stabile.

---

<sup>58</sup> Secondo la definizione adottata nell'ambito della Strategia Europa 2020, un cittadino europeo è a rischio di povertà o esclusione sociale se incorre in una di queste 3 situazioni: 1) è a rischio di povertà, 2) vive in una famiglia a bassa intensità di lavoro, 3) è in stato di grave deprivazione materiale. Gli indicatori associati alle suddette situazioni sono descritti nelle note successive.

<sup>59</sup> Percentuale di persone in famiglie che registrano almeno quattro segnali di deprivazione materiale sui nove indicati di seguito: 1) essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito; 2) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; 3) non poter sostenere spese impreviste di 800 euro ; 4) non potersi permettere un pasto adeguato almeno una volta ogni due giorni, cioè con proteine della carne, del pesce o equivalente vegetariano; 5) non potersi permettere una settimana di vacanza all'anno lontano da casa; 6) non potersi permettere un televisore a colori; 7) non potersi permettere una lavatrice; 8) non potersi permettere un'automobile; 9) non potersi permettere un telefono.

<sup>60</sup> Percentuale di persone che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente nell'anno precedente a quello di rilevazione inferiore a una soglia di rischio di povertà, fissata al 60% della mediana della distribuzione individuale del reddito disponibile equivalente. Nel 2015 la soglia di povertà (calcolata sui redditi 2014) è pari a 9.508 euro annui.

<sup>61</sup> Percentuale di persone che vivono in famiglie per le quali il rapporto fra il numero totale di mesi lavorati dai componenti della famiglia durante l'anno di riferimento dei redditi (quello precedente all'anno di rilevazione) e il numero totale di mesi teoricamente disponibili per attività lavorative è inferiore a 0,20.

**Tabella 5: Indicatori di povertà o esclusione sociale per tipologia di reddito (%). Anni 2014 e 2015**

	ANNO 2014				ANNO 2015			
	Rischio di povertà o esclusione sociale	Rischio di povertà	Grave deprivazione	Bassa intensità lavorativa	Rischio di povertà o esclusione sociale	Rischio di povertà	Grave deprivazione	Bassa intensità lavorativa
<b>REDDITO PRINCIPALE</b>								
Lavoro dipendente	22,5	14,6	11,3	4,3	23,5	15,5	11,2	4,9
Lavoro autonomo	29,3	24,9	7,7	4,0	30,8	25,8	8,2	4,7
Pensioni e trasferimenti pubblici	33,6	20,8	12,7	50,7	32,9	21,0	12,4	47,1
Altri redditi	56,5	48,7	15,6	58,1	61,0	49,8	12,0	57,6

Fonte: Istat (2016b)

L'incremento del rischio di povertà o esclusione sociale interessa, inoltre, i residenti del Centro Italia (da 22,1% nel 2014 al 24% nel 2015) per i quali cresce la deprivazione materiale e, in misura minore, le persone che risiedono al Sud e nelle Isole (dal 45,6% al 46,4%), dove tale rischio rimane in generale più diffuso e prossimo a coinvolgere il 50% delle persone residenti.

**Tabella 6: Indicatori di povertà o esclusione sociale per ripartizione geografica (%). Anni 2014 e 2015**

	ANNO 2014				ANNO 2015			
	Rischio di povertà o esclusione sociale	Rischio di povertà	Grave deprivazione	Bassa intensità lavorativa	Rischio di povertà o esclusione sociale	Rischio di povertà	Grave deprivazione	Bassa intensità lavorativa
Nord	17,9	10,8	7,1	6,5	17,4	11,0	6,1	6,0
Centro	22,1	15,4	7,4	9,0	24,0	16,1	8,4	9,4
Sud e Isole	45,6	33,2	19,9	21,0	46,4	34,0	20,4	20,3
Italia	28,3	19,4	11,6	12,1	28,7	19,9	11,5	11,7

Fonte: Istat (2016b)

Infine, come già osservato nel caso delle stime sulla povertà assoluta, l'indagine sul reddito e le condizioni di vita conferma le maggiori difficoltà delle famiglie con almeno un cittadino non italiano: qui il rischio di povertà o esclusione sociale è quasi il doppio (49,5%) rispetto a quello di chi vive in famiglie di soli italiani (26,3%). Il divario è analogo sia per il rischio di povertà (36,3% nella famiglie in cui c'è almeno un componente non italiano contro 18,1% per le famiglie di soli italiani) sia per la grave deprivazione materiale (22,9% contro 10,2%).

Le brevi istantanee appena presentate, seppur frammentate, tratteggiano un quadro in cui, utilizzando l'efficace espressione del già citato Gori (2015: 106),

la povertà è divenuta nel nostro Paese un fenomeno “normale”, considerato che quote numericamente consistenti di indigenti non risultano più confinate in specifici settori della popolazione italiana (Meridione, famiglie numerose, anziani), ma si distribuiscono in quasi tutti i segmenti della società, essendo nel contempo più vulnerabili a processi di esclusione sociale. L’esplosione del fenomeno ha concentrato, proprio in questi ultimi anni, l’attenzione di *policy-maker* e di studiosi sulla necessità (improrogabile) di mettere in campo politiche atte a contrastarlo efficacemente. Esse sono oggetto dei paragrafi successivi.

## 2.2 Le politiche nazionali contro la povertà<sup>62</sup>

In un suo recente lavoro Chiara Saraceno, nell’analizzare i bruschi cambiamenti economici e sociali intervenuti negli anni della crisi, reputa la povertà in Italia come “una questione mai affrontata” (2015: 85), denunciando l’insufficienza e l’inadeguatezza delle misure elaborate per far fronte a questo problema. Tale affermazione trova riscontro non soltanto nella esigua quota di spesa che il nostro Paese destina (da sempre) al contrasto della povertà e dell’esclusione sociale<sup>63</sup>, ma anche nella strutturazione del sistema delle *policy* finalizzate ad arginare il fenomeno. Come Negri e la stessa Saraceno (1996: 12) avevano lucidamente evidenziato ormai diversi anni fa:

in Italia non esiste una vera e propria politica contro forme di esclusione sociale e la connessa povertà, se per politica si intende un sistema di strumenti integrato e esplicitamente rivolto a questo obiettivo. [...] Tuttavia, nei vari settori del sistema nazionale di protezione sociale (assistenza, previdenza, sanità, ecc.) sono presenti una molteplicità di dispositivi che, nel loro insieme, configurano una *politica implicita* contro l’esclusione sociale e la povertà.

A distanza di un ventennio, l’assenza di un approccio coerente, adeguato ed esplicitamente mirato al contrasto della povertà rappresenta ancora un tratto distintivo del nostro sistema di protezione sociale, sebbene la recentissima approvazione del disegno di legge delega sul Reddito di Inclusione, avvenuta il 9 marzo in concomitanza alla redazione del presente paragrafo, e la pregressa introduzione nel 2016 del Sostegno per l’Inclusione Attiva su tutto il territorio nazionale lascino prefigurare un rilevante cambio di scenario.

---

<sup>62</sup> Nel Capitolo e, in generale, nell’elaborato l’attenzione è focalizzata sulle misure *dirette* di sostegno al reddito quali politiche specificamente dedicate al contrasto della povertà, erogate sotto forma di trasferimenti monetari aventi come obiettivo immediato quello di garantire un reddito sufficiente ad individui e famiglie con particolari caratteristiche. Negli ultimi anni tali misure risultano quasi sempre integrate da percorsi di accompagnamento sociale e lavorativo dei beneficiari (*cfr.* Saraceno 2013 e paragrafi successivi). Non sono trattate le misure indirette contro la povertà, consistenti principalmente nell’offerta di servizi pubblici gratuiti o semi gratuiti e nell’esenzione dalla partecipazione del costo di prestazioni sanitarie o di altro tipo, nè le politiche del lavoro, della casa, dell’istruzione, della salute ecc. le quali hanno fini più generali rispetto al contrasto dell’indigenza (*cfr.* Negri e Saraceno 1996; Biolcati Rinaldi 2006).

<sup>63</sup> I dati Eurostat attestano che nel 2013 la spesa sociale indirizzata specificamente al contrasto della povertà e dell’esclusione sociale è stata in Italia pari allo 0,7% della spesa sociale totale, un valore inferiore di oltre la metà rispetto alla quota riferibile alla media Ue28 pari all’1,9%.

Il carattere implicito e fortemente disorganico delle misure nazionali contro la povertà risulta evidente nella constatazione che le politiche che *de facto* affrontano il problema sono, nella maggior parte dei casi, “politiche indirette, nel senso che spesso non sono esplicitamente ed esclusivamente finalizzate al contrasto della povertà, o quanto meno tra i beneficiari vi possono essere anche soggetti o categorie non necessariamente in condizioni di difficoltà economica” (Benassi 2001: 7). Ci si riferisce, in particolare, alla funzione di integrazione del reddito assoluta nel nostro sistema di welfare da alcune prestazioni di tipo assicurativo, nate per tutelare i cittadini da rischi differenti rispetto a quello della povertà: la disoccupazione, la vecchiaia e l’invalidità lavorativa soprattutto. Misure come l’indennità di disoccupazione, la pensione di vecchiaia e la pensione di inabilità lavorativa dell’INPS prevedono un indennizzo del lavoratore – non del semplice cittadino – al verificarsi del rischio assicurato e, come nel caso della pensione di vecchiaia, prescindono dalle condizioni economiche di chi ne fruisce e di quelle dei membri del nucleo familiare di riferimento, potendo così essere erogate anche a chi non si trova in condizioni di indigenza. Si tratta, inoltre, di prestazioni il cui accesso è agganciato alla storia contributiva del beneficiario, essendo pertanto riservate esclusivamente a coloro che hanno lavorato e versato i contributi per un certo intervallo di tempo nel periodo precedente al manifestarsi del rischio tutelato (*cf.* Ranci e Sabatinelli 2015; Benassi e Palvarini 2013). Al contrario, le prestazioni assistenziali non prevedono un requisito contributivo, essendo finanziate attraverso la fiscalità generale con una funzione prevalentemente redistributiva. Esse si qualificano come prestazioni residuali – vengono cioè erogate quando il richiedente non può soddisfare autonomamente il proprio bisogno – e selettive al tempo stesso, in quanto sono previsti dei requisiti di tipo economico per accedervi, il cui possesso è verificato attraverso una prova dei mezzi. Integrando la ricostruzione di Benassi (2001), si delineano nella Tabella 7 le principali misure assistenziali legate a specifici requisiti reddituali previste dal nostro sistema di welfare e valide su tutto il territorio nazionale.

**Tabella 7: Le principali misure assistenziali nazionali di sostegno al reddito**

<b>Prestazione</b>	<b>Anno di introduzione</b>	<b>Destinatari</b>	<b>Importo massimo mensile (2016)</b>
Assegno Sociale	1969 (pensione sociale) 1995	Over 65 che non hanno diritto a pensione contributiva	448,07 € per 13 mensilità
Invalità civile – pensione di inabilità	1971	Soggetti tra i 18 e i 65 anni con un grado di invalidità pari al 100%. Si trasforma in assegno sociale al compimento del 65esimo anno di età	279,47€ per 13 mensilità
Invalità civile – assegno mensile di assistenza	1971	Soggetti tra i 18 e i 65 anni con un grado di invalidità tra il 74% e il 99%	279,47€ per 13 mensilità

Invalidità civile - indennità mensile di frequenza	1990	Minori con difficoltà persistenti a svolgere le funzioni proprie dell'età; o minori con perdita uditiva superiore a 60 decibel nell'orecchio migliore che frequentano un centro di riabilitazione, centri di formazione professionale, centri occupazionali o scuole di ogni grado e ordine	279,47€ per un massimo di 12 mensilità
Indennità di accompagnamento <sup>(a)</sup>	1980	Soggetti invalidi civili totali non autosufficienti	512,34€ per 12 mensilità
Assegno di natalità (c.d. bonus bebè)	2015	Famiglie con nuovi nati o adozioni	80,00€ o 160,00€ (in base all'Isee) per un massimo di 36 mensilità
Assegno di maternità	2001	Madri (o padri) non coperti da tutela previdenziale nel caso di nascite, affidamenti preadottivi e adozioni senza affidamento	338,89€ per 5 mensilità
Integrazione al trattamento minimo delle pensioni <sup>(b)</sup>	1952 1983	Titolari di pensioni di varia natura inferiori a una soglia minima.	501,89€ al mese (importo massimo) per 13 mensilità
Assegno per figli minori	1998	Nuclei con tre o più figli minori	141,30€ per 13 mensilità (anno 2015)
Carta Acquisti Ordinaria	2008	Famiglie con bambini di età inferiore ai 3 anni ed anziani over 65	40,00€ mensili con cadenza bimestrale per un anno
Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)	2016	Nuclei residenti in Italia da almeno due anni, in cui è presente almeno un figlio minore o disabile, o una donna in stato di gravidanza accertata	400€ mensili con cadenza bimestrale (importo massimo per famiglie con 5 o più componenti)
Reddito di Inclusione	2017 (a regime dal 1° gennaio 2018)	Nuclei familiari residenti in Italia da almeno due anni. Nella prima fase di implementazione della misura, è richiesta la presenza nel nucleo di figli minori o disabili, donne in stato di gravidanza, o persone di età superiore a 55 anni in stato di disoccupazione	485,41€ mensili (importo massimo per famiglie con 5 o più componenti) per 18 mesi, prorogabili di ulteriori 12

Fonte: Rielaborazione su Benassi (2001) e su dati INPS (2015).

(a) Non prevede limiti reddituali

(b) Si tratta di una prestazione di natura assicurativa che prevede un meccanismo assistenziale: le pensioni sono integrate fino ad un determinato importo se esse non superano una certa soglia, in presenza di specifici requisiti reddituali.

Senza entrare nel dettaglio di ciascuna delle misure sopra presentate<sup>64</sup>, è importante porre in risalto almeno tre ordini di riflessioni che da esse scaturiscono.

Anzitutto, balza agli occhi come la semplice condizione di disagio economico non costituisca un requisito sufficiente per accedere alle misure assistenziali previste dal nostro sistema di protezione sociale. Invero, per poterne usufruire è necessario che essa si accompagni sempre ad altre caratteristiche, principalmente: l'anzianità, l'invalidità, la presenza di minori. Anche il Reddito di Inclusione, che rappresenta la prima tappa verso l'ingresso in Italia di una forma di sostegno al reddito di stampo universalistico<sup>65</sup>, prevede nella fase iniziale della sua introduzione la limitazione della platea dei potenziali beneficiari ai nuclei con figli minori o disabili a carico, donne in gravidanza o persone ultracinquantacinquenni disoccupate (cfr. paragrafo 2.3.2).

In secondo luogo, come notano Benassi e Palvarini (2013), il nostro sistema di prestazioni assistenziali presenta un marcato sbilanciamento verso i destinatari anziani<sup>66</sup> *in primis* e verso i disabili poi, i quali risultano le categorie maggiormente tutelate rispetto alle altre (famiglie, individui singoli, madri sole), potendo contare i primi su misure quali l'assegno sociale, l'integrazione al minimo delle pensioni, la carta acquisti ordinaria, e i secondi sulle prestazioni di invalidità civile e sull'indennità di accompagnamento<sup>67</sup> che, seppur non tutte particolarmente generose, si qualificano come strumenti di innalzamento del reddito "certi e inclusivi" (*ivi*: 39). Al contrario le prestazioni rivolte alle famiglie e alle altre categorie si caratterizzano per essere fortemente selettive: nel caso delle famiglie è previsto come requisito imprescindibile la presenza di minori (v. assegno per figli minori, SIA, REI), lasciando privi di tutela nuclei unipersonali, coppie senza figli o con figli maggiorenni mentre nel caso delle madri sono tutelati soltanto gli eventi riguardanti la gravidanza e la maternità (v. assegno di maternità, bonus bebè, SIA e REI). Senza contare che le prestazioni di sostegno al reddito a favore di tali categorie non rappresentano misure continuative e sono generalmente insufficienti a coprire i bisogni economici dei destinatari (cfr. Saraceno 2015). Inoltre, come già osservato nel paragrafo 2.1, per tutti quei gruppi che risultano oggi più vulnerabili a processi di impoverimento rispetto al passato (coppie con uno o due figli, nuclei stranieri, *working poor*, giovani tra i 18 e i 34 anni ecc.) si palesa quella che Benassi

---

<sup>64</sup> Per una descrizione approfondita delle misure si rimanda ad INPS (2015).

<sup>65</sup> Con il termine universalistico si designano in questo lavoro, se non diversamente specificato, quelle prestazioni la cui fruizione è subordinata esclusivamente alla verifica del reddito del richiedente. Tale caratteristica è, più tecnicamente, definita in letteratura come *universalismo selettivo* (cfr. paragrafo 2.3.1)

<sup>66</sup> Secondo gli ultimi dati Eurostat (v. Istat 2016c), la spesa sociale italiana destinata al rischio vecchiaia (comprendente sia prestazioni assicurative che assistenziali) copre più del 50% della spesa sociale totale.

<sup>67</sup> L'assegno sociale e l'indennità di accompagnamento rappresentano le uniche forme di tutela stabili del nostro sistema assistenziale indirizzate, rispettivamente, ad anziani e soggetti invalidi non autosufficienti (cfr. Sacchi 2005; Saraceno 2015). E' importante sottolineare, anche a riprova dello sbilanciamento delle prestazioni assistenziali verso gli anziani, che gli ultrasessantacinquenni risultano i principali fruitori dell'indennità di accompagnamento, coprendo circa l'80% dei beneficiari totali di questa prestazione (v. INPS 2016).

(2001:8) definisce “una forma di esclusione sociale istituzionalizzata”, ossia la mancata previsione di forme di tutela sia di tipo previdenziale – trattandosi spesso di soggetti con carriere occupazionali inesistenti o frammentarie – che di tipo assistenziale, in quanto non riconducibili alle categorie dell’anzianità, della disabilità e dei minori. Quanto menzionato fino ad ora porta alla luce un tratto connaturato e strutturale del nostro sistema di welfare - almeno fino all’anno corrente: l’assenza di una misura nazionale non categoriale rivolta a chi versa in condizioni di povertà indipendentemente dall’età, da condizioni di disabilità e dalla presenza di minori a carico, misura generalmente nota come *reddito minimo* (v. paragrafo 2.3.1).

Proprio l’assenza di una garanzia del reddito di ultima istanza, che ci riporta al terzo ordine di riflessioni sulle politiche nazionali contro la povertà, è alla radice della significativa proliferazione di misure e interventi che sono stati – e continuano ad essere – esperiti al livello regionale e locale in Italia, livelli a cui è demandata dal 2001 la competenza esclusiva in materia assistenziale. Rinviano al paragrafo 2.4 i dovuti approfondimenti sull’argomento, occorre qui evidenziare che, come sostengono diversi studiosi (Kazepov e Barberis 2013; Strati 2009; Benassi 2016) i dispositivi sub-nazionali contro la povertà, estremamente eterogenei quanto a durata, caratteristiche dei beneficiari, soglia reddituale di accesso, anni di residenza nel territorio dei richiedenti ecc. e vincolati alle (spesso esigue) disponibilità di bilancio locali, se da un lato hanno tentato di colmare i “vuoti di tutela” rilevabili nella legislazione nazionale, dall’altro hanno finito per accentuare inevitabilmente le già evidenti disuguaglianze territoriali relative all’accesso alle prestazioni di welfare, favorendo il

consolidarsi di un sistema di cittadinanza sociale differenziato formalmente sul territorio nazionale che vede coesistere realtà molto differenti e all’interno delle quali i cittadini fruiscono di «pacchetti di diritti» molto diversi tra loro, che non dipendono dalla condizione di bisogno, ma dal luogo in cui il bisogno sorge e dal particolare assetto che in quel particolare luogo hanno i sistemi di tutela ed intervento per tali situazioni (Kazepov 1996: 9)

e creando, così, forti disparità anche tra cittadini di una stessa Regione residenti in Comuni contigui ma differenti.

Un’ultima considerazione riguarda l’efficacia delle misure come quelle presentate nella Tabella 7, in ordine alla riduzione della condizione di povertà di chi ne fruisce. Secondo gli ultimi dati Eurostat (v. Istat 2016c), riferiti al 2014, in Italia i trasferimenti sociali riducono il rischio di cadere in povertà di circa 5 punti percentuali, un valore poco rassicurante se raffrontato alla media Ue28 (8,9%) e a quello di altri Paesi (in Francia il valore è pari al 10,7%, in Germania all’8,3%, nel Regno Unito al 12,5%, in Spagna all’8,9%), e che risulta superiore soltanto alla Grecia dove i trasferimenti diminuiscono il rischio povertà del 3,9%. Per di più, considerando che alcune delle principali politiche assistenziali del nostro sistema di welfare giungono, in una quota significativa, a destinatari che

non risultano poveri prima di ricevere il trasferimento<sup>68</sup> - oltre il 27% dei beneficiari di misure di sostegno è stimato appartenere a famiglie incluse negli ultimi due quinti della distribuzione del reddito familiare equivalente (cfr. Istat 2016d) - è facile intuire quanto il nostro sistema assistenziale, nella sua configurazione attuale, faticosi ad elaborare misure contro la povertà pienamente efficaci e, nel contempo, a raggiungere chi ne ha effettivamente bisogno.

## 2.3 Senza reddito minimo?

### 2.3.1 Una precisazione concettuale

La grande vivacità che ha caratterizzato negli ultimi anni il dibattito sull'introduzione di una misura nazionale strutturale contro la povertà nel nostro Paese, fortemente caldeggiata dalla comunità scientifica, dal mondo politico e anche dall'opinione pubblica<sup>69</sup>, rende preliminarmente necessaria una chiarificazione concettuale tra due termini che, in questo dibattito e nella produzione normativa nazionale e locale<sup>70</sup>, sono stati e continuano ad essere spesso utilizzati – più o meno consapevolmente - come sinonimi, pur facendo

---

<sup>68</sup>Come ben sintetizzato da Toso (2016:105-106): “ai cinque decili di famiglie più ricche (ordinate per livelli crescenti di Isee) va un quinto della spesa per assegni/pensioni sociali, il 45% di quella per l'integrazione al minimo della pensione e addirittura il 49% della spesa per l'indennità di accompagnamento. Se il dato relativo alle indennità di accompagnamento riflette l'assenza di qualunque forma di selettività economica, quello relativo alle pensioni/assegni sociali e alle integrazioni delle pensioni al minimo – che sono invece *means-tested* – è sintomatico del fatto che una percentuale rilevante della spesa per assistenza si disperda in segmenti della popolazione lontani dal disagio economico [...]”. Secondo Baldini e Mesini (2014) tra le ragioni che spiegano una simile distorsione rileva la non uniformità dei requisiti reddituali di accesso alle diverse prestazioni, per cui si verifica che le misure sono erogate a famiglie in cui sono presenti beneficiari a basso reddito ma che convivono con familiari in possesso di redditi elevati (come ad esempio accade nell'erogazione dell'assegno sociale, subordinato alla verifica del solo reddito del richiedente anziano e di quello del coniuge), oppure a soggetti con un reddito modesto ma in possesso di un elevato patrimonio immobiliare, e quindi con un Isee altrettanto elevato.

<sup>69</sup> Il 10 aprile 2013 il Partito Democratico ha presentato alla Camera il disegno di legge sull'istituzione del *Reddito minimo di cittadinanza attiva*; il 15 aprile dello stesso anno sono state presentate in Parlamento 50 mila firme per la legge di iniziativa popolare (sostenuta dal partito Sinistra, Ecologia e Libertà) sull'istituzione del *Reddito minimo garantito*; il 29 ottobre 2013 è stata la volta del Movimento 5 Stelle che ha presentato un disegno di legge per l'istituzione del *Reddito di cittadinanza*. Sempre nel 2013 l'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS), l'Associazione per la Ricerca Sociale (ARS) e il Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP) hanno presentato una proposta di riforma del welfare, che include la previsione di un *Reddito Minimo di Inserimento* su base nazionale (Bosi, Ranci Ortigosa 2013). Alla fine del 2013 è stata, poi, fondata l'*Alleanza contro la povertà in Italia*, un raggruppamento di 35 organizzazioni- tra realtà associative, rappresentanze dei Comuni e delle Regioni, enti di rappresentanza del terzo settore, e sindacati, coordinato da valenti studiosi di politiche sociali– impegnato in attività di diffusione della conoscenza e sensibilizzazione sul tema delle misure a contrasto della povertà, che il 14 ottobre 2014 ha presentato pubblicamente la proposta per l'introduzione di un *Reddito per l'inclusione sociale* (Alleanza contro la povertà 2014), proposta confluita nella legge delega approvata pochi giorni fa dal Senato.

<sup>70</sup> Solo per avere un'idea immediata della confusione concettuale tra i due lemmi, si fa presente che sia il disegno di legge presentato dal Movimento 5 Stelle (v. nota precedente) che la sperimentazione della misura regionale di contrasto della povertà in Campania, avvenuta tra il 2006 e il 2010 (cfr. Lumino 2013; Gambardella 2012), sono state denominate “reddito di cittadinanza”, pur essendo entrambe riconducibili a schemi di reddito minimo.

riferimento a modelli teorici alternativi. Si tratta del *reddito di cittadinanza* e del *reddito minimo*. Al fine di sgomberare il campo da improprie sovrapposizioni terminologiche e di contenuto si tenta, in questo paragrafo, di delineare gli elementi essenziali dei due costrutti, rivolgendo particolare attenzione agli aspetti che rendono l'uno non assimilabile all'altro.

E' il BIEN (*Basic Income Earth Network*) – un'associazione internazionale di studiosi, esperti di politica sociale e rappresentanti del mondo politico e associativo, fondata nel 1986 – a fornire un'efficace definizione di reddito di cittadinanza, sulla scorta di quella elaborata da Philippe Van Parijs (1992; 2001), unanimemente considerato il "padre" e tra i più valenti sostenitori dell'idea di un *basic income*: "*a periodic cash payment unconditionally delivered to all on an individual basis, without means-test or work requirement*", ossia un trasferimento monetario con cadenza periodica, erogato in maniera incondizionata a tutti su base individuale, senza verifica alcuna della situazione economica del beneficiario e senza la richiesta di disponibilità al lavoro. In altre parole, quando si parla di reddito di cittadinanza, o di reddito di base, ci si riferisce prima di tutto ad una prestazione pubblica corrisposta in maniera continuativa su base individuale e non familiare, erogata in maniera del tutto indipendente dal reddito del beneficiario e senza richiesta di contropartita (ad esempio: la ricerca attiva di un lavoro, la partecipazione a corsi di formazione ecc.) verso chi la riceve. Ulteriori aspetti peculiari del reddito di base concernono (Van Parijs e Vanderborght 2005):

- la tipologia della prestazione, che deve consistere in una elargizione in denaro e non in natura (ad esempio sotto forma di beni o servizi) né sotto forma di voucher destinati ad uno uso specifico, al fine di garantire la libertà del beneficiario di spendere quanto ricevuto in base alle proprie esigenze;
- la periodicità del trasferimento, che deve avvenire preferibilmente su base mensile e non attraverso una erogazione *una tantum*, in modo tale da accompagnare il beneficiario nell'arco della vita a partire dalla maggiore età;
- nella sua versione più radicale, l'unicità della prestazione, vale a dire che l'introduzione del reddito di base andrebbe a sostituire gli altri trasferimenti previdenziali e assistenziali esistenti.

In sintesi, nella sua configurazione essenziale il reddito di base è contraddistinto da due aspetti cardine che rappresentano il discrimine principale rispetto alle altre misure di sostegno al reddito esistenti, e cioè: l'assenza di qualunque forma di selettività e la mancata previsione di vincoli all'attivazione del beneficiario volti al suo inserimento o re-inserimento socio-lavorativo (Toso 2016). In relazione al primo aspetto il reddito di base incarna, quindi, un principio di *universalismo puro*: esso spetta di diritto a tutti, a ricchi e poveri, non richiedendo, come già osservato, la verifica della situazione reddituale del beneficiario, né essendo subordinato al possesso di altri requisiti socio-demografici (stato di disoccupazione, anni di residenza in un dato luogo, numerosità del nucleo familiare ecc.). Quanto al secondo aspetto, il reddito base non prevede condizionalità alcuna, essendo garantito anche a chi rifiuta

un impiego regolare, un lavoro socialmente utile o non intende essere inserito in percorsi mirati al reinserimento sociale. In virtù di queste caratteristiche, esso rappresenterebbe un diritto sociale universalmente esigibile, a cui i sostenitori ricollegano diversi vantaggi (v. Fumagalli 1998), tra i quali il già citato Toso (2016: 30-36) menziona:

- la “coesione sociale e mancata invasione nella sfera privata del singolo cittadino”, in ragione del fatto che il reddito di base non richiede un accertamento della condizione economica del richiedente e non implica, concettualmente, la suddivisione della popolazione in due gruppi: uno minoritario, le cui condizioni di vita dipendono in modo essenziale dal sostegno pubblico, e uno maggioritario che si fa carico del finanziamento della misura senza godere dei vantaggi, come accade negli schemi di reddito condizionato;

- il “superamento dei problemi di asimmetria informativa tipici di un sistema selettivo”, in quanto essendo erogato a tutti, il reddito di base non prevede una preliminare identificazione del target a cui indirizzare il beneficio e può così scongiurare i due errori classici della selettività: l’inclusione nella platea dei beneficiari dei non aventi diritto (*falsi positivi*) e l’esclusione di chi, per una carente informazione, non diviene destinatario della prestazione pur possedendo i requisiti richiesti (*falsi negativi*);

- l’“incentivo alla mobilità sul mercato del lavoro”, non essendo il reddito di base revocato in presenza di redditi da lavoro, può così incentivare la ricerca di lavori part-time, o di lavori più confacenti alle attitudini dei percettori, nonché l’avvio di attività imprenditoriali;

- la “semplicità amministrativa”, in virtù del fatto che l’eliminazione del *targeting* e la mancata necessità di dover differenziare gli importi dei benefici in base al reddito dei richiedenti semplificano le procedure amministrative di erogazione, abbattendone i costi.

E’ bene qui evidenziare che i fattori appena esposti non risultano verificati su base empirica, dal momento che non esistono attualmente applicazioni del modello<sup>71</sup>, sebbene esso sia oggetto di attenzione da parte di studiosi di diverse

---

<sup>71</sup> L’unica esperienza che approssima i caratteri di un reddito di cittadinanza universale è quella del *Permanent Fund Dividend*, attivo in Alaska da circa un trentennio. Si tratta di un programma di redistribuzione dei rendimenti di un fondo vincolato in cui confluiscono le entrate che lo Stato ricava dallo sfruttamento dei pozzi petroliferi. Una quota dei proventi è erogata, sotto forma di dividendo sociale, in misura eguale ad ogni cittadino o residente in Alaska da almeno due anni, inclusi i minorenni. L’importo del dividendo è variabile (dal 2000 ad oggi è oscillato tra i 900 e i 2000 dollari) in ragione della variazione del prezzo del petrolio e della consistenza dei profitti del fondo comune di investimento, il *Permanent Fund* per l’appunto (cfr. Van Parijs e Vanderborght 2005; Toso 2016). Nel 2016 l’importo ricevuto dai circa 635mila cittadini è stato pari a 1.022,00\$. Per maggiori dettagli sul programma si rimanda alla consultazione del sito <https://pfd.alaska.gov/>.

Ulteriore caso di significativo rilievo è l’esperimento di durata biennale avviato dal 1° gennaio 2017 in Finlandia (promosso dal KEELA, l’Istituto nazionale delle assicurazioni sociali), che prevede l’elargizione di un trasferimento incondizionato di 560€ mensili a 2000 cittadini che già ricevono sussidi pubblici, in quanto disoccupati. E’ classificabile come una forma di reddito di base poiché prescinde dalla prova dei mezzi, è erogato su base individuale e non prevede alcuna condizionalità. La valutazione dei risultati della sperimentazione sarà utile a decidere se

discipline da circa due secoli ormai. Nondimeno, sono rinvenibili in letteratura alcuni studi, soprattutto di natura economica, che evidenziano i vantaggi dell'eventuale implementazione di un programma di reddito di cittadinanza, mettendo in discussione una delle più accese obiezioni mosse al modello, e cioè lo svilimento dell'etica del lavoro e l'aumento non controllabile della disoccupazione volontaria, conseguenti all'erogazione incondizionata di un sussidio (*cf.* Granaglia 2016b). Invero, secondo i risultati dell'analisi econometrica di Serati (1999) e, più in particolare, di quella condotta da Targetti Lenti (2000) sembrerebbe da escludersi l'ipotesi in cui tutti i percettori del reddito di cittadinanza decidano di non lavorare accontentandosi delle provvidenze pubbliche, facendo così arrestare l'accumulazione di capitale privato e sociale e, di conseguenza, lo sviluppo del sistema economico. In realtà, l'erogazione della suddetta misura non inciderebbe sulla diminuzione dell'offerta di lavoro, quanto piuttosto

potrebbe favorire un miglior incontro tra domanda ed offerta, rendendo possibile una ricerca più attenta dell'occupazione maggiormente desiderabile o anche più adatta alle specifiche caratteristiche dei lavoratori (*ivi*: 19),

generando, in particolare, una maggiore richiesta di lavoro qualificato "cui è generalmente connesso un certo grado di prestigio e la cui offerta è influenzata da variabili di vario tipo e non solo dal livello della remunerazione" (*ibidem*) e di quello a tempo parziale e/o stagionale, in quanto trattandosi di lavori ad elevata mobilità rappresenterebbero un'interessante attrattiva per quei cittadini che, attraverso uno sforzo minimo, intendessero conseguire livelli di consumo maggiori rispetto alla sussistenza garantita dal reddito di cittadinanza.

Ancora, secondo l'autrice, l'adozione di una misura universale e incondizionata potrebbe consentire

l'eliminazione dei minimi contrattuali e favorire l'introduzione di contratti più flessibili, rispetto alla situazione attuale, in tema sia di orario sia di remunerazione. In entrambi i casi, e cioè sia con riferimento al lavoro qualificato che a quello non qualificato, la conseguenza positiva dovrebbe essere quella di aumentare la flessibilità del mercato del lavoro (*ivi*: 19-20).

In tema di tutele lavorative aggiunge, peraltro, Lucarelli (2017: 54):

offrendo a ogni lavoratore la sicurezza di risorse garantite, una forma di reddito minimo universale renderebbe l'uscita eventuale dal mercato del lavoro meno rischiosa e il lavoratore meno ricattabile. Infine, un'eventuale redistribuzione delle mansioni lavorative (tramite misure di riduzione volontaria dell'orario di lavoro, oppure in situazioni di forme di collaborazione all'attività produttiva difficilmente inquadrabili dal diritto del lavoro vigente o anche in presenza dell'introduzione di una durata massima

---

estendere la misura ad un quota maggiore di popolazione. Per approfondimenti si veda il sito <http://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment-2017-2018>.

di lavoro) verrebbe agevolata dalla presenza di un reddito disponibile per diritto indipendente dalle ore di lavoro certificate.

Siffatte proiezioni collidono, d'altra parte, con le argomentazioni di molteplici studiosi secondo cui i costi proibitivi che l'implementazione di una misura simile comporterebbe a carico della finanza pubblica, oltreché considerazioni legate ai principi di giustizia sociale e alla scarsa efficienza di questo programma nella lotta alla povertà –essendo il reddito di cittadinanza un beneficio appannaggio di tutta la popolazione produrrebbe vantaggi anche alle classi più abbienti - inficiano in maniera inevitabile la sua fattibilità, non solo economica<sup>72</sup> (v. Boeri e Perotti 2013). Anche per questo motivo, nei diversi Paesi sia europei che oltreoceano si sono sviluppati, pur in forme molto diverse, schemi di contrasto della povertà categoriali e *selettivi*, cioè diretti a categorie specifiche di individui e, in generale, a tutti coloro che non dispongono di un reddito sufficiente ad una vita dignitosa<sup>73</sup>. Nel caso in cui tali schemi prevedano come criterio di accesso il soddisfacimento del solo requisito reddituale, e siano subordinati alla partecipazione dei beneficiari in percorsi di reinserimento sociale e lavorativo, si è di fronte a ciò che in letteratura viene definito “reddito minimo”, considerato una sorta di “antagonista naturale” del reddito di base appena presentato.

Come meglio specificato da Ronchi (2013:4), il reddito minimo, nella sua versione autentica, si distingue dal reddito di cittadinanza per due ragioni fondamentali:

(1) viene garantito in maniera selettiva previo superamento di una prova dei mezzi (means-test) da parte di chi lo richiede, che deve avere un reddito al di sotto di una data soglia; (2) è tipicamente limitato nel tempo e condizionato alla disponibilità di accettare un'offerta di lavoro o alla partecipazione in programmi di formazione e/o job counselling specificamente finalizzati al reinserimento nel mercato del lavoro.

E' opportuna una breve digressione su questi due aspetti, riconosciuti unanimemente dalla comunità scientifica come caratteristiche connotanti di ogni misura di sostegno economico che possa essere qualificata come reddito minimo (Benassi 2001; Ranci e Sabatinelli 2015; Leone 2015; Ranci Ortigosa 2013).

Il primo aspetto è declinato nel linguaggio specialistico con l'ossimoro *universalismo selettivo*, principio che implica “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: 70). In sostanza, a differenza di gran parte delle prestazioni assistenziali previste dal nostro

---

<sup>72</sup> E' notizia recente, al riguardo, la bocciatura della proposta di istituzione di un reddito di base incondizionato al referendum svizzero del 5 giugno 2016 (cfr. Del Buono e Gianni 2016)

<sup>73</sup> Come osserva Toso (1998:66) la predilezione di un orientamento selettivo nell'ambito delle politiche assistenziali, registratasi a partire dagli anni '80 al livello internazionale, risulta quasi naturale e per alcuni versi obbligata data la presenza di stringenti vincoli di bilancio: “concentrare i benefici a favore dei soggetti bisognosi risulta più efficace, in termini di equità, di un intervento universale [in senso puro] in quanto la spesa va ad esclusivo vantaggio di coloro che occupano i decili più poveri della distribuzione”.

sistema di welfare (v. paragrafo 2.2), dirette a specifici gruppi - anziani, famiglie con minori, invalidi - in condizioni di disagio economico, il reddito minimo bypassa l'appartenenza a particolari categorie, definite da requisiti anagrafici, dal numero e l'età dei componenti del nucleo e simili, ponendo come condizione di accesso il trovarsi al di sotto di una data soglia reddituale, soglia rilevata attraverso la prova dei mezzi, tipicamente effettuata su base familiare e non del singolo. In questo senso, "il reddito minimo è selettivo, in quanto circoscritto ai poveri, ma è anche universale in quanto indirizzato a tutti i poveri" (Granaglia e Bolzoni 2016: 16).

Il secondo aspetto, riguardante la previsione di percorsi volti al reinserimento socio- lavorativo dei beneficiari, è strettamente correlato alla nozione di *condizionalità*, una componente fondamentale degli interventi di reddito minimo, che Leone (2015: 19) definisce come:

"condizione inerente l'adozione di determinati comportamenti, e talvolta l'ottenimento di determinanti risultati, posta a singoli e o famiglie percettori di trasferimenti monetari per il contrasto della povertà". I beneficiari si impegnano ad aderire (*compliance*), con modalità e scadenze predefinite, a determinate richieste del programma (in genere inerenti l'occupazione o nel caso dei minori l'istruzione), pena la riduzione parziale o la perdita completa (sanzioni) del beneficio economico o di altri benefit non economici.

Il reddito minimo si qualifica, in altre parole, come un *trasferimento monetario condizionato*, ossia vincolato all'adozione di precisi impegni da parte del beneficiario finalizzati alla rimozione delle cause da cui è scaturita la situazione di bisogno, quali ad esempio: la ricerca attiva di un lavoro, l'iscrizione ai servizi per l'impiego, la frequenza di corsi di formazione, ecc. etichettabili come elementi di *welfare to work* o *workfare*<sup>74</sup>. Tali impegni se non rispettati, possono condurre ad una riduzione o, in estremo, alla revoca del beneficio economico. Pertanto, le misure di reddito minimo coniugano contestualmente i caratteri di una politica passiva e di una politica attiva: la componente passiva, consistente nel trasferimento monetario finalizzato ad incidere sulle condizioni economiche dei beneficiari, interagisce in maniera più o meno stringente con la componente dell'attivazione, che mira ad agire direttamente sui comportamenti che si ritiene siano alla base della condizione di povertà (*cf.* Martini 1997). L'attivazione del beneficiario di misure di reddito minimo prende, solitamente, forma in un "contratto" o "patto" con il soggetto erogatore che prevede percorsi di sviluppo delle competenze professionali, di orientamento e la ricerca attiva di un lavoro - quest'ultima quasi sempre attraverso la registrazione al servizio pubblico per l'impiego - ma può anche comprendere impegni non direttamente connessi al reinserimento lavorativo, bensì a quello sociale, quali ad esempio: la partecipazione ad attività di pubblica utilità, la frequenza scolastica di figli

---

<sup>74</sup> Si adotta la definizione di *workfare* fornita da Lumino (2013:31), quale riferimento a "schemi o programmi che richiedono alle persone di lavorare per accedere a, o mantenere i, benefit dell'assistenza sociale, basandosi su diversi mix dell'obbligatorietà al lavoro e riduzione di disincentivi al lavoro".

minori, in ragione del fatto che l'attivazione lavorativa non è sempre possibile per tutti i destinatari (si pensi a coloro che per età, condizioni di disabilità o carichi di cura non possono essere inseriti o reinseriti nel mondo del lavoro). Negli schemi di reddito minimo la condizionalità legata all'attivazione del beneficiario<sup>75</sup> ha un fine determinato: arginare il rischio della cosiddetta "trappola della povertà", limitando il più possibile la dipendenza dal beneficio che secondo Contin e Negri (2004: 130) sussiste quando "la politica di sostegno contribuisce a modificare il comportamento delle persone, disincentivando la risoluzione autonoma della situazione di bisogno economico". Nello specifico, il rischio ravvisato è quello che i beneficiari di prestazioni monetarie considerino più conveniente – soprattutto chi può aspirare ad un reddito da lavoro modesto – restare in condizione di assistenza piuttosto che ricercare e trovare un impiego remunerato (cfr. Saraceno 2013). Senza contare che la natura selettiva del reddito minimo, limitando i trasferimenti agli indigenti, potrebbe alimentare, in assenza di condizionalità, l'accesso dei già menzionati falsi positivi, ossia soggetti che pur potendo lavorare deciderebbero di non farlo al fine di fruire dei benefici (Granaglia e Bolzoni 2016). I fattori in grado di provocare l'emersione di effetti distorti nelle misure contro la povertà, rendendole paradossalmente concause del fenomeno che cercano di arginare, non sono univoci e dipendono, in molti casi, dalla generosità del sussidio, dal livello del salario minimo, dalla domanda occupazionale di un dato contesto, nonché dalla coerenza delle strategie di attivazione e dall'efficacia dell'azione dei servizi per l'impiego. In generale, le (seppur limitate) evidenze empiriche tendono ad ascrivere alle condizioni di attivazione, siano esse volte al reinserimento sociale o lavorativo, un significativo ruolo di deterrente alla dipendenza dalle prestazioni, sebbene le percentuali di destinatari di misure di reddito minimo che riescono a reinserirsi nel mondo del lavoro non risultano elevate a causa, spesso, di un basso livello di scolarizzazione, di problemi di salute o di cura dei familiari. Conseguentemente, risulta più verosimile per questi beneficiari un reinserimento di tipo sociale, connesso alla valorizzazione delle competenze personali e al recupero di livelli minimi di autonomia (Toso 2016). La trappola della povertà non costituisce, tuttavia, l'unico svantaggio degli schemi di reddito minimo. E' sempre Toso (1998: 83-89) a descrivere le ulteriori criticità attribuite al modello da parte dei sostenitori del reddito universale. Tra le più rilevanti si ritrovano:

- "invasione nella sfera privata, stigma e minore coesione sociale", dal momento che le procedure pubbliche volte ad accertare i requisiti di accesso al beneficio comportano generalmente un'attività invasiva della *privacy* del singolo cittadino. La minore coesione sociale deriva dal fatto che una tale prestazione rende evidente le differenze tra un gruppo minoritario – i beneficiari - il cui benessere dipende essenzialmente dal

---

<sup>75</sup> Le condizionalità legate al reinserimento sociale e/o lavorativo non sono le uniche possibili. Come accade in diverse forme di reddito minimo, possono esistere elementi di condizionalità più formali riguardanti, ad esempio, l'obbligo di comunicare tempestivamente eventuali modificazioni della condizione reddituale e occupazionale del nucleo o del singolo, pena la decadenza dal beneficio.

- sostegno pubblico e un gruppo maggioritario che si fa carico del finanziamento della spesa senza però poter ricevere alcun beneficio;
- “minore generosità di spesa rispetto ai sistemi universali”, in quanto secondo l’argomento classico di Cohen e Friedman (1972: 12) *“a program for the poor will be most likely a poor program”*. In altre parole, essendo i programmi selettivi diretti a categorie il cui potere di rappresentanza è debole, si rivelerebbero meno generosi di quelli universali e più vulnerabili alle volontà politiche del momento, ad esempio quella di ridimensionare la spesa destinata alle misure assistenziali;
  - “difficoltà di identificazione dei potenziali beneficiari”, poiché come già visto le procedure amministrative di selezione del target su cui concentrare la spesa possono dar luogo a fenomeni di “falsi positivi” e “falsi negativi”.

Esplicitati i tratti essenziali (e, anche, parte dei limiti) dei modelli del reddito di cittadinanza e del reddito minimo, se ne propone una sintesi nella Tabella 8 che segue.

**Tabella 8: Modello di Reddito di Cittadinanza e Modello di Reddito Minimo a confronto**

	<b>Reddito di Cittadinanza</b>	<b>Reddito Minimo</b>
<b>Natura della prestazione</b>	Trasferimento monetario incondizionato	Trasferimento monetario condizionato
<b>Natura della politica</b>	Passiva	Passiva e Attiva
<b>Tipologia della prestazione</b>	Elargizione in denaro	Elargizione in denaro e attivazione di servizi
<b>Principio ispiratore</b>	Universalismo puro	Universalismo selettivo
<b>Soggetto erogatore</b>	Ente pubblico	Ente pubblico
<b>Destinatari</b>	Tutti i cittadini o residenti, generalmente maggiorenni	Generalmente, nuclei familiari residenti in difficoltà economica
<b>Condizioni di eleggibilità</b>	Non previste (se non quella di non essere in stato detentivo)	Reddito familiare inferiore ad una data soglia; Cittadinanza o residenza nel Paese di riferimento.
<b>Prova dei mezzi</b>	Non prevista	Prevista
<b>Entità del trasferimento</b>	Somma a quota fissa	Generalmente, somma pari alla differenza tra il reddito familiare e la soglia di povertà
<b>Condizionalità</b>	Non prevista	Partecipazione a percorsi di reinserimento sociale e/o lavorativo

<b>Cadenza temporale del trasferimento</b>	Generalmente mensile	Generalmente mensile
<b>Durata del trasferimento</b>	Illimitata	In generale, fino a quando persiste la situazione di bisogno

Eccezion fatta per la cadenza temporale del trasferimento e il soggetto erogatore, risulta piuttosto evidente come il reddito di base e quello minimo presentino caratteristiche che escludono una loro possibile assimilazione sia in termini concettuali che di effettiva implementazione, sebbene studiose come Granaglia e Bolzoni (2016) sembrano propendere verso una attenuazione delle differenziazioni, rammentando il fatto che entrambi i modelli poggiano su solide giustificazioni in termini di diritti:

Il reddito di cittadinanza può essere difeso sulla base sia dell'accesso a risorse comuni sia del diritto all'esistenza. Il reddito minimo ha a che fare con il diritto a non essere costretti a vivere in povertà (*op.cit.* 180).

Senza voler entrare nel merito di queste considerazioni, e senza neppure ambire a risolvere l'annoso dilemma su quale dei due modelli sia il più valido, si delineano nel paragrafo successivo i principali interventi realizzati nel nostro Paese su base nazionale riconducibili, in tutto o parzialmente, al modello del reddito minimo, ai quali si ricollegano i primi tentativi di una valutazione organica concernente la loro implementazione e i loro effetti.

### 2.3.2 Prove di reddito minimo in Italia

L'ampiamente nota e dibattuta assenza di uno schema strutturale di garanzia del reddito nei soli Paesi europei di Italia e Grecia rappresenta, nel momento in cui si scrive (giugno 2017), un dato non più esatto. E non solo perché la Grecia ha adottato all'inizio di quest'anno una misura nazionale contro la povertà, ma soprattutto perché nel nostro Paese è stata approvata il 15 marzo 2017 la legge n. 33 intitolata *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*, che ha affidato al Governo il compito di emanare, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi riguardanti l'adozione di

una misura nazionale di contrasto della povertà, intesa come impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso, e dell'esclusione sociale; tale misura, denominata reddito di inclusione, è individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale (art.1 comma 1, punto a).

Come si vedrà più avanti, la legge 33/17, e il decreto approvato proprio lo scorso 9 giugno in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri, rappresentano un passo energico verso l'ammodernamento del sistema nazionale delle policy incentrate sulla povertà che, come già osservato, non hanno costituito sino ad

oggi un'organica, coerente ed efficace risposta al problema. Invero il nostro Paese, se non fino a questo momento, non si è mai adeguatamente uniformato alle sollecitazioni provenienti dalle istituzioni comunitarie che, nel corso degli anni, hanno formulato raccomandazioni e risoluzioni con l'obiettivo di rendere l'adozione di politiche di reddito minimo negli Stati membri uno degli strumenti cardine per contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Uno dei riferimenti più rilevanti sul tema per l'Unione è dato dalla *Raccomandazione 92/441 CEE del Consiglio* del 24 giugno 1992 sulla *definizione dei criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale*, in cui viene sancito il diritto fondamentale all'accesso alle risorse e a quegli strumenti in grado di garantire una vita dignitosa a tutti i cittadini, attraverso la messa a punto di uno schema di sostegno del reddito indirizzato alle persone meno abbienti, di durata proporzionale allo stato di bisogno e con la previsione di interventi di accompagnamento finalizzati al reinserimento lavorativo<sup>76</sup>. In periodi più recenti è opportuno citare la *Raccomandazione 2008/867 EC* della Commissione europea (3 ottobre 2008) sull'*inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro*, che individua nel sostegno al reddito uno dei tre pilastri – gli altri due concernono i mercati del lavoro inclusivi e l'accesso a servizi sociali di qualità – per favorire i processi di inclusione sociale, nonché la *Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e nella promozione di una società inclusiva in Europa* del 20 ottobre 2010 che ribadisce la crucialità dell'introduzione di schemi di reddito minimo nella lotta alla povertà e che sottolinea, al punto 15, come

i regimi di reddito minimo debbano essere integrati in un approccio strategico orientato all'integrazione sociale, che preveda sia misure generali sia politiche mirate relative ad alloggi, assistenza sanitaria, istruzione e formazione e servizi sociali, al fine di aiutare le persone a uscire dalla povertà e ad adoperarsi per l'inclusione sociale e l'accesso al mercato del lavoro; ritiene che il reale obiettivo dei regimi di reddito minimo non sia semplicemente assistere, ma soprattutto sostenere i beneficiari a passare da situazioni di esclusione sociale a una vita attiva;

individuando, inoltre, nel 60% del reddito mediano nazionale disponibile equivalente la soglia economica di povertà europea che gli schemi di reddito minimo devono poter corrispondere.

Da ultimo, il 19 gennaio 2017 sempre il Parlamento europeo ha approvato la *Risoluzione su un pilastro europeo dei diritti sociali* in cui al punto 15, riaffermando l'importanza di schemi adeguati di garanzia del reddito ai fini della piena inclusione e partecipazione dei cittadini nella comunità, sollecita la Commissione europea e gli Stati membri a rintracciare modalità e strumenti consoni all'adozione di politiche di reddito minimo in tutta l'area comunitaria. Dopo circa due mesi dalla Risoluzione, l'Italia sembra aver ufficialmente dato applicazione alle indicazioni comunitarie allineandosi, almeno gradualmente,

---

<sup>76</sup> Come notano Granaglia e Bolzoni (2016), è verosimile che la Raccomandazione fosse specificamente rivolta ad Italia, Grecia, Portogallo e Spagna, i soli Stati nell'allora Europa a 12 a non possedere uno schema di reddito minimo al momento dell'adozione dell'atto.

agli altri Paesi europei, in cui politiche strutturali di sostegno al reddito erano già state adottate diversi anni addietro<sup>77</sup>. Il Reddito di Inclusione (REI), oggetto della legge 33/17, non rappresenta tuttavia una misura dai caratteri del tutto inediti nel nostro sistema di prestazioni assistenziali. Esso, per molti versi, raccoglie l'eredità di due dispositivi di reddito minimo implementati su base nazionale in tempi differenti: ci si riferisce al Reddito Minimo di Inserimento (RMI) e al Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)<sup>78</sup> (che ha assorbito la Carta Acquisti Sperimentale) di cui si darà un breve cenno di seguito a fini descrittivi.

#### *a. Il Reddito Minimo di Inserimento*

Sulla scia delle raccomandazioni contenute nel rapporto finale della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (1997)<sup>79</sup> e delle indicazioni provenienti dalla Commissione di indagine sulla povertà e l'emarginazione, alla fine degli anni '90 fu sperimentata nel nostro Paese, per la prima volta, l'adozione di una "misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche delle famiglie esposte al rischio di marginalità e l'avvio di specifici programmi di inserimento" (d. lgs. 237/1998 art.1 comma 1), misura nota come RMI. Essa consisteva in un trasferimento monetario variabile, il cui importo mensile era dato dalla differenza tra una soglia prefissata (500.000 lire per persona sola) e il reddito del soggetto, importo che veniva integrato in base alla numerosità del nucleo familiare attraverso le scale di equivalenza. La *governance* della prestazione prevedeva la ripartizione delle competenze tra il livello centrale, titolare del finanziamento e della definizione dei criteri di funzionamento, inclusa la soglia di povertà, e quello locale a cui era demandata l'implementazione della misura, attraverso l'istruttoria delle istanze e la verifica dei requisiti e, soprattutto, la messa a punto dei programmi di inserimento sociale e lavorativo dei beneficiari.

I destinatari del RMI erano individuati nei nuclei al di sotto della soglia di povertà, residenti almeno da 12 mesi nel Comune di riferimento, o da almeno 36 per cittadini non comunitari e apolidi (era, pertanto, assente qualsiasi limitazione connessa alla cittadinanza). I genitori di figli minori o figli portatori di handicap grave avevano la precedenza nell'accesso alla misura.

---

<sup>77</sup> Per opportuni approfondimenti sulle misure di reddito minimo nei Paesi europei si rimanda all'ultimo rapporto dello European Social Policy Network, curato da Frazer e Marlier (2016) e a quello dello European Minimum Income Network, curato da Van Lancker (2015); oltre che a Busilacchi (2013).

<sup>78</sup> Non è inclusa nella sintesi la Carta Acquisti Ordinaria, prevista dal d.l. 112/2008, in quanto l'importo esiguo della prestazione, la marcata categorialità della misura (v. Tabella 7) e il vincolo alla destinazione del beneficio economico a determinate categorie merceologiche (beni alimentari, medicinali e pagamento utenze) non la rendono assimilabile ad uno schema di reddito minimo (cfr. Toso 2016; Spano, Trivellato e Zanini 2013 su questo punto).

<sup>79</sup> Tale organo, meglio noto come Commissione Onofri, venne costituito nel 1997 su invito dell'allora Presidente del Consiglio Romano Prodi e incaricato di formulare in brevi tempi una proposta di riforma della spesa sociale. Tra le varie indicazioni riguardanti il settore assistenziale, la Commissione ritenne prioritaria l'adozione del cosiddetto *minimo vitale*, ossia uno strumento indirizzato alle fasce più deboli della popolazione in condizioni di indigenza, aventi le caratteristiche del reddito minimo, per come presentate nel paragrafo 2.3.1.

La concessione del sussidio era subordinata ad una prova dei mezzi che tenesse conto del patrimonio mobiliare ed immobiliare: il richiedente e il proprio nucleo familiare non dovevano essere in possesso di beni mobili sotto forma di titoli di Stato, azioni, obbligazioni, quote di fondi comuni di investimento e depositi bancari né di immobili, con esclusione della casa di abitazione principale, sempreché il valore non eccedesse la soglia indicata dal Comune. La prova dei mezzi teneva conto anche di qualsiasi emolumento a qualunque titolo percepito e da chiunque erogato, e i redditi da lavoro venivano considerati fino al 75%, al netto di ogni ritenuta.

Trattandosi di uno schema di reddito minimo, la componente di attivazione costituiva una parte fondamentale del disegno della misura: la condizionalità del RMI era individuata nel vincolo ad iscriversi ai centri per l'impiego, a seguire percorsi di formazione e/o di reinserimento sociale ed accettare i lavori offerti, anche a tempo determinato. Tali attività erano rese oggetto, molto spesso, di un vero e proprio contratto stipulato con gli enti locali responsabili della realizzazione dei percorsi, in cui erano esplicitati gli impegni richiesti al richiedente, i relativi obiettivi, gli strumenti e i tempi di realizzazione.

Il sussidio veniva erogato per un anno, al termine del quale poteva essere presentata istanza di rinnovo, sempreché persistessero le condizioni soggettive e patrimoniali richieste. Era sospeso, non solo nel caso di mancata realizzazione degli impegni di attivazione previsti, ma anche per la mancata comunicazione di ogni variazione dei requisiti che avevano condotto all'erogazione del sussidio, quali modifiche nella composizione del nucleo familiare e nella situazione patrimoniale.

La sperimentazione prese avvio, in una prima fase, nel 1999 e riguardò nel biennio 39 Comuni italiani, prevalentemente collocati nel Mezzogiorno. La seconda fase (2001- 2004) venne poi estesa ad altri 267 Comuni, componenti dei patti territoriali cui apparteneva qualcuno dei primi 39 (art. 8 comma 1 della l. 388/00). Complessivamente il RMI fu adottato dal 3,8% dei Comuni italiani e ne fruì l'8,6% della popolazione residente (Ranci Ortigosa 2007). Sebbene la legge quadro sul sistema dei servizi sociali, la 328 del 2000, all'art. 23 comma 1 prevedesse un'estensione generalizzata dell'intervento a tutto il territorio nazionale, sulla base dei risultati della valutazione della sperimentazione, il cosiddetto Patto per l'Italia nel 2002<sup>80</sup> né sancì l'estinzione nel 2004, disponendo la successiva adozione del Reddito di Ultima Istanza (RUI), una misura per molti versi differente che, però, non vide mai la luce<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Questo accordo tra l'allora Governo Berlusconi e le parti sociali – ad eccezione della CGIL – in materia lavoristica e sociale, al punto 2.7 si affermava che “la sperimentazione del reddito minimo di inserimento ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale. Appare perciò preferibile realizzare il co-finanziamento, con una quota delle risorse del Fondo per le politiche sociali, di programmi regionali, approvati dall'amministrazione centrale, finalizzati a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure di integrazione del reddito”.

<sup>81</sup> Oltre alla mancata approvazione dei relativi decreti attuativi, la Corte Costituzionale con sentenza n. 423/2004 giudicò illegittimo il dispositivo, in quanto violava il principio della competenza esclusiva delle Regioni in materia assistenziale, sancita dall'art. 117 della Costituzione.

Nonostante la sua breve applicazione, si condividono le riflessioni di Gambardella (2012) nell'ascrivere al RMI un ruolo particolarmente innovativo nella riforma dell'assetto del nostro sistema assistenziale per tre ragioni principali. Anzitutto, limitatamente al periodo in cui è stato implementato, il RMI ha favorito il ridimensionamento dello spiccato carattere frammentario e discrezionale delle prestazioni assistenziali, "sancendo il diritto soggettivo a uno standard di vita minimo, indipendentemente dal ruolo o dalla posizione occupata all'interno della società" (Benassi e Mingione 2003: 93), interrompendo la longeva "tradizione" delle *policy* nazionali a contrastare fenomeni di disagio economico solo in presenza di altre condizioni riconducibili, come si è visto, all'età avanzata, l'invalidità, la disoccupazione e la presenza di figli minori. Inoltre, il dispositivo ha fondato il suo funzionamento sulla centralità dei meccanismi di attivazione dei beneficiari per il potenziamento delle risorse individuali e familiari sul fronte del reinserimento sociale e lavorativo, rendendoli parte integrante della misura, e prendendo in tal modo le distanze dalla logica del mero contenimento delle situazioni di povertà, tipica delle politiche passive. Infine, la sperimentazione del RMI ha riconosciuto formalmente, e senza precedenti, il valore della valutazione della misura in vista di una sua eventuale stabilizzazione: all'art. 13 il d.lgs. 237/1998 disponeva, infatti, che doveva essere affidato ad una società esterna l'incarico di valutare i costi, le modalità di realizzazione e i risultati della sperimentazione, riservando a questa attività "una somma non superiore allo 0,3% dello stanziamento del Fondo per le politiche sociali destinato all'introduzione sperimentale del reddito minimo di inserimento per gli anni 1998, 1999 e 2000" (art. 13 comma 3). La prescrizione fu effettivamente attuata e l'incarico della valutazione fu affidato congiuntamente all'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS) di Milano, alla Fondazione Zancan di Padova e al Centro di ricerche sui problemi del lavoro, dell'economia e dello sviluppo (Cles) di Roma. Le caratteristiche di tale studio valutativo, unitamente ai suoi risultati più rilevanti, saranno presentati nel Capitolo 3.

#### *b. La Carta Acquisti Sperimentale*

Dalla conclusione della sperimentazione del RMI fino al 2012 non si registrano, almeno al livello nazionale, ulteriori tentativi normativi concernenti misure organiche di garanzia del reddito. Come si è già avuto modo di osservare, la Carta Acquisti Ordinaria, introdotta dal d.l. 112 nel 2008, in concomitanza al manifestarsi della crisi economica e tuttora vigente, oltre a non poter essere classificata come uno schema di reddito minimo, risulta del tutto insufficiente ad arginare la crescita della povertà suscitando, peraltro, alcune perplessità rispetto all'effettiva utilità del suo finanziamento (Lusignoli 2015). Con il decreto legge n.5 del 2012 (convertito, con modificazioni, dalla legge 35/2012) e il relativo decreto interministeriale del 10 gennaio 2013 viene, però, prevista la sperimentazione in 12 grandi città italiane<sup>82</sup> di una forma rivisitata

---

<sup>82</sup> I 12 Comuni con una popolazione superiore a 250.000 abitanti inclusi nella sperimentazione sono: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia e Verona nei quali la sperimentazione è stata avviata nel 2014. Fa eccezione la città di

della Carta Acquisti, che prende il nome di Nuova Social Card o Carta Acquisti Sperimentale (CAS), con l'obiettivo di valutarne la possibile generalizzazione come strumento di contrasto della povertà assoluta. L'impianto della nuova misura presenta diversi punti di differenziazione rispetto alla Carta Acquisti. In particolare:

- a) l'ammontare del beneficio economico (anche in questo caso corrisposto tramite carta di pagamento), più generoso: l'importo non è fisso, ma cresce in base alla numerosità del nucleo (da 231€ mensili per famiglie con due componenti fino a 404€ per quelle con 5 o più componenti);
- b) i destinatari: la CAS è rivolta alle famiglie in grave condizione di disagio lavorativo in cui sia presente almeno un minore (mentre possono fruire della Carta Acquisti solo nuclei in cui sono presenti ultrasessantacinquenni o minori al di sotto di 3 anni);
- c) il ruolo dei Comuni, a cui il decreto interministeriale affida la responsabilità di istruttoria delle istanze e, soprattutto, la predisposizione per un gruppo casuale di beneficiari pari alla metà e non più dei due terzi dei destinatari totali di un progetto assistenziale individualizzato;
- d) la natura della prestazione: alla componente passiva, la CAS affianca una componente di attivazione dei beneficiari, attraverso il loro coinvolgimento in progetti di inclusione lavorativa, scolastica e di tutela della salute, definiti nel piano assistenziale;
- e) la previsione di condizionalità: assente nella Carta Acquisti, e coincidente con il vincolo di aderire alla proposta di attivazione predisposta dai servizi comunali, pena l'esclusione dal beneficio nella CAS;
- f) la valutazione della misura: l'art. 9 del decreto prevede un'approfondita attività valutativa della sperimentazione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per stabilire l'impatto della CAS sulle condizioni di vita dei beneficiari (nel momento in cui si scrive non sono disponibili i risultati).

L'erogazione del beneficio, di durata annuale, è soggetta a diverse condizioni di eleggibilità, che riguardano oltre alla presenza nel nucleo di uno o più figli minori: un'Isee non superiore alla soglia di 3.000 euro; un patrimonio mobiliare e un indicatore patrimoniale ai fini Isee non superiori a 8.000 euro; trattamenti di natura previdenziale e assistenziale non superiori a 600 euro mensili ed alcuni vincoli riguardanti il possesso di autoveicoli. Inoltre, i componenti del nucleo devono essere disoccupati e almeno uno di essi deve aver svolto attività lavorativa continuativa per un minimo di sei mesi nei tre anni precedenti alla richiesta della CAS. A differenza della Carta Acquisti Ordinaria, destinata in una prima fase solo a quanti in possesso della cittadinanza italiana, nella CAS sono ammessi al beneficio anche i cittadini comunitari e i cittadini stranieri in possesso di permesso di soggiorno, sebbene sia richiesta la residenza nel Comune di riferimento da almeno un anno al momento della presentazione della domanda. Rinviamo ad altra sede una più approfondita analisi della

---

Roma in cui, a causa delle vicissitudini legate al cambio della giunta comunale, la sperimentazione ha subito dei ritardi.

sperimentazione<sup>83</sup>, conclusasi tra luglio e settembre 2015, si pone qui l'attenzione sia sul fatto che la misura condivide con il RMI diversi punti di contatto, quali: la centralità del ruolo del livello locale nella *governance* della prestazione; l'integrazione di una componente di attivazione valida come condizionalità, e la previsione di un'attività valutativa dell'implementazione e degli effetti della sperimentazione, sia che la CAS, dall'altro lato, non è improntata al principio dell'universalismo selettivo tipico degli schemi di reddito minimo: il requisito dello stato di disoccupazione dei richiedenti e della presenza di minori esclude, infatti, dal godimento della prestazione una significativa fetta di popolazione in condizioni di povertà.

### *c. Il Sostegno per l'Inclusione Attiva*

La sperimentazione della CAS nelle 12 maggiori città italiane ha costituito il passaggio propedeutico alla sua estensione su tutto il territorio nazionale, passaggio formalizzato dalla Legge di Stabilità 2016 (legge 298/2015)<sup>84</sup> all'art.1 comma 387, e reso operativo dal decreto interministeriale del 26 maggio 2016, che ribattezza l'intervento Sostegno per l'Inclusione Attiva, fissando nel 2 settembre 2016 la data di presentazione delle domande da parte degli interessati. L'impianto del SIA, pensato come una misura avente carattere transitorio, in attesa dell'approvazione della legge che introduce il Reddito di Inclusione, avvenuta lo scorso 9 marzo, ricalca sostanzialmente quello della CAS, ad eccezione di alcuni correttivi (Busso e Meo 2016). In particolare:

- a) scompare il requisito occupazionale: il SIA è diretto ai nuclei in cui è presente almeno un componente minorenni o un figlio disabile, ovvero una donna in stato di gravidanza accertata, in possesso di un Isee uguale o minore a 3000€, a prescindere dalla posizione lavorativa del richiedente;
- b) aumentano da 1 a 2 gli anni di residenza richiesti nel Comune di riferimento;
- c) diminuisce l'importo del beneficio economico<sup>85</sup> per le famiglie con due componenti (da 271 € a 160€ mensili);
- a) si richiede l'ottenimento di un punteggio relativo alla valutazione multidimensionale del bisogno uguale o superiore a 45 punti<sup>86</sup>. Tale valutazione tiene conto dei carichi familiari, della situazione economica e della situazione lavorativa, favorendo i nuclei con il maggior numero di figli minorenni, specie se di età inferiore ai 3 anni; in cui vi è un genitore solo; in cui sono presenti persone con disabilità grave o non autosufficienti.

---

<sup>83</sup> Al riguardo, si veda il numero 3/2015 della rivista *Autonomie locali e servizi sociali* dedicato ad uno studio comparato della Carta Acquisti Sperimentale, curato da Martelli.

<sup>84</sup> I fondi destinati all'estensione della misura sono pari a 750 milioni di euro per il 2016.

<sup>85</sup> Come nella CAS, il sussidio è erogato bimestralmente attraverso una carta di pagamento elettronica con cui è possibile acquistare generi alimentari, medicinali e pagare le bollette elettriche e del gas. L'importo mensile per i nuclei composti da una persona è di 80€; per quelli con tre componenti 240€; per quelli con quattro componenti 320€ e per quelli con 5 o più componenti 400€.

<sup>86</sup> Tale valore è stato portato a 25 a seguito delle modifiche introdotte alla misura con il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 15 marzo 2017.

Analogamente all'architettura del RMI e della CAS, la fruizione del SIA è subordinata all'adesione, da parte del nucleo del beneficiario, ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa sostenuto da una rete integrata di interventi, individuati dai servizi sociali dei Comuni (coordinati al 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 la più ampia comunità. In relazione a questo punto, in maniera ancora più evidente rispetto alla CAS, cruciale risulta il ruolo dei Comuni, i quali per poter predisporre ed attuare i progetti personalizzati, devono attivare un sistema coordinato di interventi e servizi sociali che garantisca (v. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2016):

- a) la promozione di accordi di collaborazione in rete con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, tutela della salute e istruzione, nonché con soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti non profit;
- b) servizi di segretariato sociale per facilitare l'accesso dei cittadini alla misura;
- c) l'attivazione del servizio sociale professionale territoriale per la valutazione multidimensionale dei bisogni e la presa in carico del nucleo familiare;
- d) l'attivazione di un'équipe multidisciplinare per l'attuazione del progetto, in cui il personale del servizio sociale professionale, ove opportuno, collabora con il personale competente della rete territoriale dei servizi;
- e) la previsione di interventi e servizi per l'inclusione attiva, compresi, ove opportuno, servizi comunali di orientamento al lavoro, assistenza educativa domiciliare, sostegno al reddito complementare al beneficio, sostegno all'alloggio.

Al fine di garantire uniformità e coerenza nell'implementazione del SIA in tutto il territorio nazionale, sono state divulgate le *Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva*, approvate in Conferenza unificata Stato-Regioni nella seduta dell'11 febbraio 2016, le quali forniscono indicazioni essenziali sul processo di elaborazione dei progetti personalizzati e sull'attivazione della rete territoriale dei servizi<sup>87</sup>, e a cui si rimanda per i dovuti approfondimenti.

Sebbene vincolata ad una durata temporanea, l'implementazione del SIA nel nostro Paese rappresenta un evento di portata notevole, anche nella misura in

---

<sup>87</sup> I documenti sul SIA prodotti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2016) fanno presente che l'impianto della misura richiede un processo di rafforzamento del modello organizzativo dei Comuni e degli Ambiti territoriali, in termini di valorizzazione delle competenze del personale, di accordo con gli altri servizi del territorio, di fornitura di servizi di sostegno ai beneficiari della misura. Pertanto, è stato previsto per questi enti l'accesso ai fondi del PON Inclusione, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo. Le risorse, circa un miliardo di euro per il ciclo di programmazione 2014-2020, sono ripartite sui territori secondo un criterio demografico tramite "un bando non competitivo", ovvero con risorse preventivamente attribuite a ciascun Ambito territoriale, e assegnate alla presentazione di un progetto che deve concernere il potenziamento della rete dei servizi sociali e la loro collaborazione con i servizi per l'impiego e con gli altri attori territoriali.

cui anticipa diverse delle caratteristiche del Reddito di Inclusione (v. oltre). Per la prima volta, infatti, viene introdotto un dispositivo di garanzia del reddito non a carattere sperimentale e, pertanto, non circoscritto a determinati Comuni, a differenza di quanto avvenuto con il RMI e la CAS; ancora il SIA sancisce l'imprescindibilità della componente dell'attivazione dei beneficiari nel disegno della misura; terzo, il SIA conferma il ruolo strategico degli enti e dei servizi territoriali nell'architettura della prestazione, rendendoli attori responsabili della definizione dei percorsi di accompagnamento dei nuclei beneficiari; infine il dispositivo ribadisce la necessità di attività valutative<sup>88</sup>, anche di natura controfattuale, volte a testarne gli effetti (art. 9 del decreto interministeriale del 26 maggio 2016). Al di là delle predette potenzialità, è opportuno mettere in luce che il SIA non risulta immune da rilievi critici, i quali si riferiscono in particolare (cfr. Lusignoli 2016; CILAP 2016):

- a) alla persistente categorialità: l'individuazione del target della misura nei nuclei in cui sono presenti minori, o persone disabili o donne in stato di gravidanza accertata, non fa del SIA una misura universale, lasciando privi di tutela persone in condizione di deprivazione non rientranti in queste categorie;
- b) alla sofisticazione di alcuni dei requisiti di accesso, in particolare la previsione di punteggio medio-alto nella valutazione multidimensionale del bisogno (v. nota n. 86) che tende a creare elementi di iniquità nell'accesso alla misura, penalizzando in particolare i nuclei con un solo figlio minore di età superiore ai tre anni (situazione a cui è attribuito punteggio zero)<sup>89</sup> tranne se in presenza di genitore solo;
- c) ai finanziamenti insufficienti, che non permettono di raggiungere tutti i nuclei in condizione di povertà;
- d) alle difficoltà nell'impostazione di un modello di *governance* della misura adeguato, che tenga conto della necessaria integrazione tra enti territoriali differenti (servizi sociali, servizi per l'impiego, istituti scolastici, centri per la formazione professionale ecc.).

A queste aggiungo che il vincolo di destinazione del sussidio economico a generi alimentari, medicinali, e pagamento di utenze domestiche, priva i beneficiari della possibilità di utilizzarlo, ad esempio, per il pagamento dell'affitto dell'alloggio, una voce di spesa che incide in maniera rilevante sui bilanci familiari, soprattutto quando non coperta dai contributi pubblici per la locazione (cfr. Capitolo 5 e Capitolo 6). In generale, una riflessione sugli aspetti critici già emersi, unitamente ai risultati delle valutazioni controfattuali previste sia per la CAS che per le SIA, potranno fornire importanti indicazioni utili all'implementazione del neonato Reddito di Inclusione.

---

<sup>88</sup> Nel momento in cui si scrive, sono in corso attività di monitoraggio e ricerca valutativa tese a sondare i meccanismi di implementazione e le modalità di gestione del nuovo intervento (v. Leone 2017).

<sup>89</sup> Alcune delle criticità presentate sono chiaramente evidenziate dagli ultimi dati INPS (2017) che rivelano che su 208.350 domande presentate nel corso del 2016 (settembre- dicembre), solo 58.865 sono state accolte, con un tasso di accoglimento del 29%.

#### *d. Il Reddito di Inclusione*

Dopo l'approvazione alla Camera il 16 luglio 2016, il disegno di legge (A.C. 3594) recante una *delega al governo in tema di norme relative al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali* è stato licenziato dal Senato il 9 marzo 2017, dando vita alla legge 33/17 recante il medesimo titolo. Il provvedimento, preceduto da un intenso dibattito parlamentare arricchito dai contributi di istituzioni di ricerca, esperti del settore e mondo associativo<sup>90</sup>, rappresenta uno spartiacque nella storia del welfare sociale italiano, in quanto prevede l'adozione di un'unica misura nazionale e (progressivamente) universale contro la povertà, denominata Reddito di Inclusione, destinata ad assorbire quelle esistenti (SIA e Carta Acquisti Ordinaria in primo luogo). Il REI è individuato come livello essenziale delle prestazioni e si configura, pertanto, come un diritto all'assistenza che ogni Regione deve garantire ai propri residenti che rispettino le condizioni di accesso (Baldini 2017). La sua istituzione prevede uno stanziamento pubblico di circa 1 miliardo di euro, più 600 milioni relativi al riordino delle prestazioni esistenti. In continuità con le esperienze del RMI, della CAS e del SIA viene prevista l'articolazione della misura "in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona, assicurati dalla rete dei servizi e degli interventi sociali di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328" (art.1 comma 2, punto b), mediante la realizzazione di un progetto personalizzato finalizzato all'inclusione sociale e lavorativa, ad opera di "una équipe multidisciplinare costituita dagli ambiti territoriali di cui all'articolo 8, comma 3, della legge 8 novembre 2000, n. 328, in collaborazione con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istruzione" (art. 1 comma 2, punto f), come già accade per il SIA. Anche in questo caso, il progetto deve basarsi su una valutazione multidimensionale del bisogno; una piena partecipazione dei beneficiari alla predisposizione dei progetti medesimi; un'attenta definizione degli obiettivi e un monitoraggio degli esiti, valutati periodicamente tramite strumenti di misurazione dell'impatto sociale. Come meglio specificato dal decreto approvato lo scorso 9 giugno dal Consiglio dei Ministri in esame preliminare<sup>91</sup>, l'intervento è indirizzato in una prima fase ai nuclei con figli minori, figli disabili o donne in stato di gravidanza accertata o con soggetti ultra55enni disoccupati, residenti in Italia da almeno 2 anni, il cui ISEE non sia superiore ai 6000€ annui, e il cui ISRE (la parte reddituale dell'ISEE) non superi i 3000€. Si prevedono ulteriori 2 soglie: un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 20 mila euro e un valore del patrimonio mobiliare (depositi, conti correnti) non superiore a 10 mila euro (ridotto a 8 mila euro per la coppia e a 6 mila euro per la persona sola). Per ragioni di equità, il trasferimento monetario è differenziato in base al reddito, ossia calcolato in proporzione alla differenza tra

---

<sup>90</sup> Si vedano, a tal proposito, i contenuti delle audizioni parlamentari da parte dell'ISTAT (2016d; 2016e), dell'INPS (2015), dell'Alleanza contro la povertà (2016), del BIN Italia (2016) e del CILAP (2016).

<sup>91</sup> Le Commissioni Affari Sociali e Lavoro alla Camera e Affari Sociali al Senato devono fornire un parere sul testo del decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri entro l'11 agosto 2017.

il reddito disponibile e la soglia di riferimento dell'ISRE (calibrata sulla scala di equivalenza), e tiene conto delle altre prestazioni assistenziali di cui gode il nucleo, ad eccezione dell'indennità di accompagnamento e di misure non soggette alla prova dei mezzi. Al reddito familiare si sottraggono le spese per l'affitto (fino ad 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 di accesso è pari per un singolo a 3 mila euro e, in sede di prima applicazione, è considerata nella misura del 75%. La durata del beneficio è fissata in 18 mesi, e lo stesso può essere rinnovato per ulteriori 12 a patto che siano trascorsi 6 mesi dall'ultima erogazione. Il contributo è corrisposto attraverso una carta di pagamento elettronica, che può essere usata per acquistare generi alimentari, medicinali e pagare le utenze domestiche, e anche per il prelievo di contanti.

Tra gli elementi innovativi della legge vi è la previsione di un *Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* (anch'esso introdotto dalla Legge di Stabilità) che, come sottolinea Agostini (2016: 25), "consente, da un lato, di incorporare una prospettiva temporale di medio-lungo periodo, con la graduale estensione della platea dei beneficiari, fino a raggiungere tutta la popolazione in povertà assoluta; dall'altro, di prevedere il progressivo incremento delle risorse stanziare", nonché l'istituzione di "un organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali, da istituire presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con la partecipazione delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, delle autonomie locali e dell'INPS, presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al fine di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e di definire linee guida per gli interventi" (art. 1 comma 4, punto a). Tale organismo ha il compito di verificare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e, in collaborazione con le parti sociali e gli organismi rappresentativi del terzo settore, di valutare l'attuazione delle disposizioni contenute nella legge. I commi finali del provvedimento si riferiscono al rafforzamento della cooperazione intercomunale, della gestione dei servizi riferiti agli ambiti territoriali e alla "promozione di accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute, nonché attivazione delle risorse della comunità e, in particolare, delle organizzazioni del Terzo settore e del privato sociale impegnate nell'ambito delle politiche sociali" (art. 1 comma 4 punto h).

Avendone in più parti ereditato l'impianto, non si possono non ascrivere al REI le criticità già evidenziate per il SIA, e rilevate anche per la CAS: ad oggi tale misura non può definirsi compiutamente una forma di reddito minimo universalistico, in quanto non indirizzato a tutta la platea dei soggetti in situazione di deprivazione e non essendo stati stanziati fondi adeguati alla crescita della povertà negli ultimi anni. Ciononostante, come osserva ancora Baldini (2017), questa potrebbe rivelarsi una lettura parziale della legge 33/17: la copertura incompleta delle situazioni di povertà prevista nella fase iniziale

potrebbe non essere “necessariamente un male, se permette di verificare il *targeting*, gli effetti sulle famiglie e l’efficacia della rete dei servizi”, considerando inoltre che la previsione dell’estensione della misura e del fondo destinato alla lotta alla povertà, se effettivamente realizzata, unitamente alla razionalizzazione dei dispositivi normativi esistenti, consentiranno al REI di acquisire il carattere di misura unica, universale e strutturale contro la povertà.

## **2.4. Gli interventi locali di sostegno al reddito**

Una qualsivoglia analisi delle politiche di contrasto della povertà nel nostro Paese non può considerarsi esaustiva in assenza di una focalizzazione sulle misure attivate al livello sub-nazionale. E non solo perché le Regioni sono gli organi costituzionalmente titolari, dal 2001, della competenza legislativa esclusiva in materia assistenziale, ma anche perché gli interventi regionali (e comunali) hanno costituito un’importante base conoscitiva utile alla riflessione di studiosi e *policy-maker* su modelli di garanzia del reddito di più ampio raggio e portata.

In tema di lotta alla povertà, secondo la classificazione elaborata da Ranci Ortigosa e Guglielmelli (2008), e ripresa successivamente da Mesini e Dessi (2011), gli interventi messi in campo dalle Regioni si possono ricondurre a tre tipologie di policy:

- a) misure rivolte alle marginalità estreme, per lo più attraverso il sostegno finanziario alle organizzazioni del terzo settore;
- b) misure “emergenziali” a sostegno di sopravvenute difficoltà economiche temporanee, che si sostanziano in interventi quali il micro-credito, la finanza etica, i contributi per spese sanitarie, le indennità *una tantum* ecc.;
- c) misure di sostegno al reddito familiare, seppur non necessariamente accompagnate da programmi di inserimento sociale e/o lavorativo, che pertanto possono approssimare, in maniera più o meno conforme, gli schemi di reddito minimo.

L’ultima tipologia delineata, di interesse nel presente lavoro, è stata oggetto di iniziative legislative autonome da parte di diverse Regioni, collocabili in due ondate temporali cronologicamente distinte. La prima cosiddetta “stagione delle leggi regionali” (BIN 2012: 110) si è avviata grazie all’impulso generato dalla sperimentazione del RMI, al termine della sua conclusione nel 2004 quando era abbastanza evidente che un ridisegno nazionale della misura si sarebbe difficilmente concretizzato. Gli enti che in quel frangente hanno adottato schemi condizionati di protezione del reddito, ormai tutti conclusi, sono stati: la Regione Campania che ha introdotto il Reddito di Cittadinanza con la LR 2/2004, giunto al termine nel 2010 per mancanza di risorse; la Regione Veneto che ha finanziato il prosieguo dell’esperienza del RMI nel solo Comune di Rovigo, fino al 2009; la Regione Basilicata che ha introdotto con la LR 3/2005 il Programma di Promozione della Cittadinanza Solidale, sostituito nel 2008 da un programma regionale di contrasto della povertà per il biennio 2009-2010, finanziato con Fondi europei. Ancora, il Friuli Venezia Giulia che ha istituito con LR 6/2006 il

Reddito di Base per la Cittadinanza, terminato prematuramente nel 2008, e la Regione Lazio che con la LR 4/2009 ha introdotto il Reddito Minimo Garantito rivolto a persone non occupate o precarie, portato a conclusione nel 2012<sup>92</sup>. Si segnalano, inoltre, casi come quelli delle Regioni Toscana ed Emilia Romagna che non hanno introdotto interventi di sostegno al reddito nel periodo immediatamente successivo alla sperimentazione del RMI, per l'impossibilità di coprire il fabbisogno economico regionale, emersa da appositi studi di fattibilità (Ranci Ortigosa e Guglielmelli 2008), e come quelli di Calabria, Molise e Abruzzo che si sono mosse, invece, verso l'adozione di misure passive di sostegno (Gori, Motta e Rusmini 2014). Rientrano in una casistica a parte la Regione Autonoma Valle D'Aosta e le Province Autonome di Trento e Bolzano nelle quali l'erogazione di interventi di assistenza economica vincolati a progetti di inserimento socio-lavorativo ha carattere antecedente (e anticipatorio) rispetto alla sperimentazione del RMI<sup>93</sup> (cfr. Granaglia e Bolzoni 2010; 2016), qualificandosi come misure strutturali, tuttora in vigore.

Nell'impossibilità di approfondire i caratteri di ciascuna delle misure appena menzionate, se ne riportano alcuni degli aspetti essenziali nella Tabella 9 e nella Tabella 10 che seguono.

**Tabella 9: Misure locali di sostegno al reddito attivate prima e subito dopo la sperimentazione del RMI**

Ente	Denominazione	Periodo di implementazione	Tipo di beneficio	Destinatari
Regione Campania	Reddito di cittadinanza (LR 2/2004)	2006-2010	Trasferimento monetario e sostegno sociale	Nuclei familiari
Regione Veneto (solo Comune di Rovigo)	Reddito di ultima istanza (d.g.r. 1291/04)	2005-2009	Trasferimento monetario e sostegno sociale	Nuclei familiari
Regione Basilicata	Programma di promozione della Cittadinanza solidale (LR 3/2005)	2007-2008 2009-2010	Trasferimento monetario e sostegno sociale	Nuclei familiari
Regione Friuli Venezia Giulia	Reddito di base per la cittadinanza (LR 6/2006)	2007-2008	Trasferimento economico e sociale	Nuclei familiari
Regione Lazio	Reddito minimo garantito (LR	2010-2012	Trasferimento economico e	Individui singoli non occupati o

<sup>92</sup>Non sono citati i Cantieri di Servizi della Regione Sicilia (LR 5/2005 e successive d.g.r.) in quanto non inquadrabili come misure di sostegno al reddito, bensì come programmi di lavoro temporalmente definiti in cui sono impiegati gli ex beneficiari del RMI che risultano disoccupati.

<sup>93</sup> Ci si riferisce ai contributi per il Minimo vitale introdotti in Valle D'Aosta con LR 19/94, poi abrogata dalla LR 23/2010 che ha assorbito, all'art. 13, la misura nei Contributi per l'Inclusione Sociale (v. Capitolo 5); al Reddito di garanzia di Trento regolato nella sua forma iniziale dalla LP 14/91, poi modificata dalla LP 13/07; al Reddito minimo di inserimento previsto a Bolzano dalla LP 13/91 e disciplinato successivamente dai d.g.p. 30/2001 e 1995/2001.

	4/2009)		inserimento lavorativo	precari
Regione Autonoma Valle D'Aosta	Minimo vitale (LR 19/94), poi Contributi per l'inclusione sociale (LR 23/2010)	1995- in corso	Trasferimento monetario e sostegno sociale e lavorativo	Nuclei familiari
Provincia Autonoma di Trento	Reddito di garanzia (LP 14/91, poi LP 13/2007)	1992- in corso	Trasferimento monetario e sostegno sociale, solo in presenza di bisogno	Nuclei familiari
Provincia Autonoma di Bolzano	Reddito minimo di inserimento (LP 13/91)	1992- in corso	Trasferimento monetario e sostegno sociale, solo in presenza di bisogno	Nuclei familiari

Fonte: Rielaborazione su Morlicchio e Lumino (2013)

**Tabella 10: Caratteristiche essenziali delle misure di sostegno al reddito attivate prima e subito dopo la sperimentazione del RMI**

Ente	Denominazione	Residenza nel territorio	Prova dei mezzi	Importo massimo mensile (nuclei unipersonali)	Durata del beneficio
Regione Campania	Reddito di cittadinanza (LR 2/2004)	Almeno 60 mesi	Isee + stima del consumo familiare	350€ (somma fissa)	3 anni, previa verifica del possessiono dei requisiti
Comune di Rovigo	Reddito di ultima istanza (d.g.r. 1291/04)	Almeno 6 mesi	Isee	350€ inoccupabili (cifra fissa); 300€ occupabili (cifra fissa)	1 anno rinnovabile per inoccupabili; 6 mesi non rinnovabili per occupabili
Regione Basilicata	Programma di promozione della Cittadinanza solidale (LR 3/2005)	Almeno 24 mesi	Isee + indicatore presuntivo di reddito basato sui consumi	250€	Non superiore a 24 mesi, previa verifica annuale dei requisiti di accesso
Regione Friuli Venezia Giulia	Reddito di base per la cittadinanza (LR 6/2006)	Almeno 12 mesi	CEE (Capacità Economica Equivalentente)	417€	1 anno, eventualmente prorogabile per ulteriori 12 mesi
Regione Lazio	Reddito minimo garantito (LR	Almeno 24 mesi	Riferita al solo reddito	583€	1 anno

	4/2009)		individuale imponibile		
Regione Autonoma Valle D'Aosta	Minimo vitale (LR 19/94), poi Contributi per l'inclusione sociale (LR 23/2010)	Anche temporanea	Irsee (Indicatore della situazione economica equivalente) fino al 2014; Isee dal 2015	490€ (nel 2015)	Stabilita caso per caso
Provincia Autonoma di Trento	Reddito minimo di garanzia (LP 14/91, poi LP 13/2007)	Almeno 36 mesi	Icef (Indicatore Capacità economica familiare)	540€ (nel 2015)	4 mesi rinnovabili fino a 3 volte
Provincia Autonoma di Bolzano	Reddito minimo di inserimento (LP 13/91)	Almeno 6 mesi	Definita in base al reddito, patrimonio e composizione familiare	600€ (nel 2015)	Non superiore a 6 mesi per gli abili al lavoro, e a 12 per chi ha superato l'età pensionabile

Fonte: Rielaborazione su Morlicchio e Lumino (2013)

Anche una rapida lettura delle Tabelle 9 e 10 svela quanto i dispositivi regionali adottati prima e subito dopo la sperimentazione del RMI rappresentino un insieme altamente differenziato e disorganico di interventi in ordine alla denominazione, ai criteri di accesso, al grado di generosità, alla durata del beneficio ecc. rendendo difficoltosa, se non impossibile, una loro compiuta sistematizzazione<sup>94</sup>. In generale, seguendo l'impostazione di Morlicchio e Lumino (2013) si possono, però, rilevare alcuni aspetti utili all'analisi.

Anzitutto, un elemento di convergenza tra le diverse prestazioni è rappresentato dal loro target, coincidente con i nuclei familiari: quelle regionali sono, quindi, misure di contrasto della povertà familiare, e non di quella individuale. Fa eccezione il Reddito Minimo Garantito del Lazio in cui il fulcro dell'assistenza è spostato sui singoli soggetti disoccupati, inoccupati o lavoratori precari (v. Burgalassi e Noci 2009). Inoltre, le misure regionali condividono tutte un approccio, più o meno stringente, di attivazione dei beneficiari, sebbene anche in questo caso gli impegni richiesti ai destinatari, sia in termini di reinserimento lavorativo o sociale, siano variabili da caso a caso. Un elemento discriminante al diritto alle prestazioni regionali è rintracciato, ancora, nell'anzianità di residenza: ad eccezione dei Contributi per l'Inclusione Sociale della Valle D'Aosta, le misure subordinano l'accesso al beneficio al numero di mesi o anni in cui si è residenti nel territorio regionale o comunale di riferimento, numero che varia a seconda dei casi. Inoltre, posto che tutte le misure pongono

<sup>94</sup> Jessuola, Pavolini e Strati (2015) sottolineano come l'assenza di indicatori nazionali specifici renda impraticabile un'analisi approfondita dell'adeguatezza, della copertura, del *take-up*, e dell'efficacia delle misure locali di sostegno al reddito che non possono, peraltro, essere oggetto di studi comparativi rispetto ad analoghe misure implementate in altri Paesi europei, in quanto nel loro disegno non stati tenuti in considerazione gli indicatori Eurostat sulla povertà, utili alla definizione del target e alla valutazione degli *outcome*.

la prova dei mezzi quale condizione di accesso, la valutazione della situazione reddituale dei potenziali destinatari è resa attraverso l'applicazione di strumenti differenti, solo in parte riconducibili all'Isee, producendo marcate differenziazioni nella stessa definizione di soggetto in difficoltà economica, che potrebbe risultare povero e, pertanto, meritevole di assistenza in un contesto locale e, a parità di risorse, non povero in un altro.

Come mette in luce Toso (2016), infine, le misure territoriali di sostegno al reddito rivelano, eccezion fatta per quelle promosse dagli enti autonomi, un carattere transitorio dovuto sia all'indisponibilità di risorse sufficienti a finanziarle per periodi prolungati, sia all'alternanza degli schieramenti politici:

Quasi nessuno dei sistemi di reddito minimo locali consegue lo *status* di vero e proprio diritto di cittadinanza, al di là di un periodo più o meno lungo di sperimentazione, tanto è vero che molte delle esperienze terminano con la legislatura in cui sono state introdotte (*op. cit.* 120).

La prolifica azione normativa locale sul tema della lotta alla povertà non è rimasta circoscritta al periodo immediatamente successivo alla conclusione della sperimentazione del RMI. Invero, la perdurante inerzia del legislatore nazionale sul fronte delle misure contro la povertà ha condotto alla promozione, negli ultimi tre anni in particolare, di nuovi interventi sia al livello regionale che comunale (*cf.* Benassi 2016), dando vita ad una seconda ondata di leggi regionali<sup>95</sup> e provvedimenti locali. Le iniziative più rilevanti riguardano:

*la Regione Basilicata*, che all'art. 15 della LR 26/2014 ha previsto l'introduzione di un Programma per un reddito minimo di inserimento, in cui includere due categorie di soggetti: a) residenti nel territorio di età compresa tra i 18 anni e l'età pensionabile, usciti dalla mobilità in deroga e con un Isee non superiore ai 15.500€ annui; b) residenti o domiciliati sul territorio regionale da almeno 24 mesi, abili al lavoro, con un'età compresa tra i 18 anni e l'età pensionabile, in possesso di un Isee inferiore ai 9000€ annui, disoccupati o inoccupati da almeno 24 mesi, o da 12 in presenza di almeno una di queste condizioni: non in possesso di un diploma di scuola superiore, età superiore ai 50 anni e appartenenza a nucleo familiare monoreddito. Il Programma prevede l'erogazione di un contributo economico di circa 450€ mensili, da graduare sulla base dell'Isee, condizionata allo svolgimento di attività di pubblica utilità, da svolgere per un certo numero di giornate e ore mensili, pena la decadenza dal beneficio. La durata del beneficio è prevista dai bandi relativi alle singole categorie di beneficiari;

*la Regione Valle D'Aosta*, che con la LR 18/2015 ha introdotto un'ulteriore misura di sostegno al reddito rivolta ai nuclei residenti da almeno 24 mesi nel territorio, in cui il richiedente abbia almeno 30 anni compiuti e in cui vi siano componenti che abbiano prestato attività lavorativa subordinata,

---

<sup>95</sup> E' bene porre in rilievo che in diverse Regioni non sono stati ancora varati i regolamenti attuativi relativi alle nuove misure.

parasubordinata, autonoma o accessoria o aver avuto una partita IVA attiva per un periodo minimo di 1 anno, anche in periodi non continuativi, nei cinque anni precedenti la data di presentazione della domanda. La soglia di accesso alla misura prevede un Isee inferiore ai 6000€. L'elargizione del beneficio, di importo variabile tra i 450€ e i 550€ e avente una durata massima di 5 mesi, eventualmente prorogabile di ulteriori 3 mesi, è subordinata alla sottoscrizione da parte di ogni componente del nucleo richiedente di un Patto di inclusione, che consiste in una serie di azioni volte all'inserimento lavorativo, quali la ricerca del lavoro, l'adesione a progetti formativi, la frequenza scolastica, ecc. La misura non è compatibile con la simultanea ricezione di altri sussidi regionali, quali i Contributi per l'Inclusione Sociale (LR 23/2010);

*la Regione Friuli Venezia Giulia* che ha adottato con LR 15/2015 una misura di sostegno attivo al reddito, attuata in via sperimentale dal servizio sociale dei Comuni, in collaborazione con i servizi pubblici regionali competenti in materia di lavoro, per un periodo di tre anni a partire da ottobre 2015. Essa consiste in un intervento monetario di integrazione al reddito erogato nell'ambito di un percorso concordato e definito nel Patto di inclusione finalizzato a superare le condizioni di difficoltà economica dei beneficiari, ed è rivolta ai nuclei residenti nel territorio da almeno 24 mesi, aventi un Isee inferiore ai 6000€. Il sussidio, il cui importo varia in base all'Isee e alla presenza di minori, ha durata pari a 12 mesi e può essere prorogato per ulteriori 12 mesi, se persistono le condizioni di bisogno;

*la Regione Molise* che ha adottato, con il regolamento n. 1/2016, il Reddito di Inclusione sociale attivo, già previsto dall'art.49 della legge finanziaria regionale del 2012. La misura è diretta ai nuclei residenti nel territorio da almeno 24 mesi, non percettori di prestazioni nazionali di sostegno al reddito, e con un Isee inferiore ai 3000 euro, e prevede l'elaborazione di un Piano Assistenziale Individualizzato con attività mirate al reinserimento socio-lavorativo che i beneficiari sono tenuti a realizzare per ricevere il beneficio;

*la Regione Emilia Romagna* che ha introdotto il Reddito di Solidarietà (RES) con la LR 24/2016, misura rivolta ai nuclei familiari esclusi dal SIA residenti nel territorio da almeno 24 mesi, che consiste in un sostegno economico pari ad un massimo di 400€ mensili (per nuclei con 5 o più componenti) erogato per un periodo non superiore a 12 mesi. Pena la decadenza dal beneficio, il nucleo deve impegnarsi a partecipare ad un progetto di attivazione sociale e di inserimento lavorativo sottoscritto da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare, dal referente del Servizio sociale territoriale del comune competente e dal Centro per l'impiego (nel caso sia previsto un intervento di inserimento lavorativo);

*la Regione Puglia* che con la LR 3/2016 ha istituito il Reddito di Dignità (ReD), un misura universalistica di sostegno al reddito rivolta alle famiglie con un Isee inferiore a 3000€, residenti nel territorio da almeno dodici mesi, che

coniuga un trasferimento monetario calibrato sulla numerosità del nucleo (l'importo massimo è di 600€ mensili per famiglie con 5 o più componenti) a programmi di inserimento sociale e lavorativo ed accesso ad attività formative, oggetto di un progetto personalizzato che il richiedente è vincolato a rispettare. La misura, elaborata in coordinamento col SIA, ha durata massima di un anno e non è soggetta alla previsione di un bando con relativa graduatoria;

*la Regione Sardegna* che ha approvato il Reddito di Inclusione Sociale (REIS) con LR 18/2016, una misura, anche in questo caso coordinata col SIA, che prevede l'erogazione di un sussidio economico mensile, che varia dai 200€ ai 500€ a seconda dell'ampiezza del nucleo, alle famiglie in condizioni di indigenza in cui almeno un componente sia residente nella regione da almeno 60 mesi. Il trasferimento è subordinato alla stipula di un patto fra la Regione e il beneficiario che deve impegnarsi a seguire un percorso di inserimento formativo, scolastico o lavorativo mediante programmi d'intervento pianificati dai servizi sociali comunali e dai centri per l'impiego della Regione;

*il Comune di Livorno* che ha avviato la prima sperimentazione del Reddito di Cittadinanza Locale, approvata dalla Giunta comunale con la deliberazione n. 556 del 2015. Si tratta di una misura di sostegno economico e sociale che prevede l'erogazione di un contributo economico di 500€ mensili, per 6 mesi, ai nuclei residenti nel Comune da almeno 5 anni al momento di presentazione della domanda, in cui il richiedente abbia un'età compresa tra i 35 anni e l'età pensionabile e sia disoccupato, il cui Isee non sia superiore ai 6.530,94€. E' richiesta la partecipazione dei beneficiari in attività di pubblica utilità per almeno 4 ore settimanali (v. Capitolo 6). Nel mese di aprile 2017 è stato promosso un secondo bando per l'accesso alla misura.

Ciò che traspare da questa breve presentazione è che l'impianto delle misure di recente introduzione ricalca in maniera sostanziale quello degli interventi messi a punto dalle Regioni una volta terminata la sperimentazione del RMI: nella loro estrema disomogeneità esse continuano a configurarsi come misure tendenzialmente non strutturali, rivolte ai nuclei familiari e non ai singoli, condizionate a percorsi di attivazione dei beneficiari, che subordinano l'erogazione del beneficio ad un numero variabile di mesi di anzianità di residenza e ad altrettanto variabili soglie reddituali e requisiti socio-demografici di accesso (v. Tabella 11).

**Tabella 11: Caratteristiche essenziali delle misure locali di sostegno al reddito di recente introduzione (2014-2016)**

Misura	Ente	Destinatari	Anzianità di residenza	Età del richiedente	Soglia limite di accesso (Isee)	Condizionalità	Importo massimo mensile (per nucleo unipersonale)	Durata del beneficio
Programma per un reddito minimo di inserimento	Regione Basilicata	Nuclei familiari in cui siano presenti soggetti: a) usciti dalla mobilità in deroga; b) disoccupati o inoccupati da 24 o 12 mesi	Per a) anche temporanea; per b) almeno 24 mesi	Sia per a) che b): tra i 18 anni e l'età pensionabile;	Per a) 15.500€; per b) 9.000€	Partecipazione ad attività di pubblica utilità	Per a) 500€; per b) 450€	3 mesi, eventualmente prorogabili
Inclusione attiva e Sostegno al reddito e	Regione Valle D'Aosta	Nuclei familiari in cui siano presenti soggetti che abbiano prestato attività lavorativa per almeno un anno nei 5 anni precedenti alla domanda	24 mesi	Superiore ai 30 anni	6.000€	Sottoscrizione di un Patto di Inclusione	550€	5 mesi, prorogabili di ulteriori 3
Sostegno attivo al reddito	Regione Friuli Venezia Giulia	Nuclei familiari	24 mesi	-	6.000€	Sottoscrizione di un Patto di Inclusione	400€	12 mesi, prorogabili di ulteriori 12
Reddito di inclusione sociale attivo	Regione Molise	Nuclei familiari	24 mesi	-	3.000€	Adesione ad un Piano Assistenziale Individualizzato	Non specificato	Non specificato
Reddito di inclusione sociale attivo	Regione	Nuclei familiari	24 mesi	-	3.000€	Partecipazione ad	80€	12 mesi al

solidarietà		Emilia Romagna					un progetto di attivazione sociale e di inserimento lavorativo		massimo, eventualmente prorogabili
Reddito di dignità	di	Regione Puglia	Nuclei familiari	12 mesi		3.000€	Adesione ad un programma di inserimento socio-lavorativo	600€ (per nuclei con 5 e più membri)	12 mesi al massimo, eventualmente prorogabile di altri 12
Reddito di inclusione sociale	di	Regione Sardegna	Nuclei familiari	60 mesi	-	Non definito	Adesione ad un percorso di inserimento formativo, scolastico e lavorativo	200€	Non definito
Reddito di Cittadinanza Locale	di	Comune di Livorno	Nuclei familiari	60 mesi	Tra i 35 anni e l'età pensionabile	6.530,94€	Partecipazione ad attività di rilevanza collettiva	500€ (quota fissa)	6 mesi

In sintesi, la tensione che trapela dagli interventi di sostegno al reddito realizzati nelle due ondate temporali al livello decentrato è che mentre tali dispositivi tendono ad approssimare il modello del reddito minimo (*cfr.* paragrafo 2.3.1), vincolando l'elargizione del sussidio economico alla realizzazione di progetti di inclusione sociale e lavorativa da parte di beneficiari, sembrano nello stesso tempo discostarsene, in quanto fortemente categoriali nella selezione di questi ultimi. I requisiti concernenti l'età, gli anni di residenza in un dato territorio, la posizione occupazionale, previsti dalla maggior parte delle misure presentate nel paragrafo (e resi spesso necessari, naturalmente, dalla limitatezza delle risorse pubbliche), non risultano allineati, di fatto, al principio dell'universalismo selettivo improntato - come già visto - al superamento della sola prova dei mezzi.

Resta, poi, la spinosa questione della differenziazione territoriale: nonostante la crescente diffusione di misure di sostegno in diverse Regioni e Comuni, l'adozione di schemi di protezione del reddito non rappresenta una caratteristica generalizzata dei sistemi locali di welfare (ad esempio in Umbria, Abruzzo, Piemonte non sono presenti attualmente prestazioni afferenti a questa tipologia), rendendo la residenza in un dato territorio una variabile discriminante rispetto alla possibilità di godere o meno di forme di tutela del reddito. Senza contare che, come osserva Granaglia (2016a: 3)

le condizioni e il livello della protezione variano anche fra le regioni che offrono un reddito minimo. A mo' d'esempio: in Basilicata si può accedere al reddito minimo da 18 anni a 65 anni e si deve risiedere nella Regione da due anni. Per godere, invece, della nuova misura introdotta in Valle d'Aosta occorre avere 30 anni e risiedere nella regione da tre anni, oltre a essere disoccupati o essere lavoratori autonomi in difficoltà.

Entro questi limiti costitutivi, le misure locali di sostegno al reddito occupano un ruolo non secondario all'interno dell'elaborato. Esse, in molti casi, hanno rappresentato (e rappresentano) verosimilmente l'unica forma di tutela, seppur di modesta entità, a nuclei non in possesso dei requisiti di accesso alle prestazioni erogate su base nazionale, e nel contempo hanno contribuito a mantenere viva l'attenzione su un problema, quello dell'elaborazione di politiche strutturali contro la povertà, a lungo trascurato dalle autorità centrali, costituendo un repertorio di esperienze funzionale ad alimentare il dibattito sull'impianto più adeguato di cui dotare una misura di reddito minimo da implementare su scala nazionale (*cfr.* Spano, Trivellato, Zanini 2013).

## CAPITOLO 3: VALUTARE GLI INTERVENTI PUBBLICI CONTRO LA POVERTÀ

### 3.1 Il dibattito teorico

Non è difficile intuire che in Italia la valutazione degli interventi pubblici contro la povertà costituisce un terreno, se non del tutto inesplorato, di sicuro poco presidiato, risentendo delle difficoltà che hanno caratterizzato lo sviluppo delle pratiche valutative nel più ampio settore delle politiche sociali (v. paragrafo 1.5.3). Le esperienze di valutazione realizzate sino ad oggi risultano numericamente esigue e non tutte rappresentative del dibattito internazionale sul tema, che individua nei metodi sperimentali o quasi sperimentali un riferimento essenziale per la valutazione degli interventi di sostegno al reddito e, più in particolare, della loro efficacia (*cf.* paragrafo 1.3). E' Alberto Martini (1997) a fornire un'esauriente descrizione di questa tipologia di valutazioni, impiegate diffusamente soprattutto negli Stati Uniti e denominate, generalmente, *analisi di impatto*. Il loro obiettivo principale è quello di stabilire se un intervento è efficace, e più precisamente

se i cambiamenti osservati in un certo fenomeno sociale (la cui modifica costituisce la *ratio* dell'intervento) sono da attribuirsi all'esistenza e alle caratteristiche dell'intervento stesso, nel senso che esiste tra i due un legame di causa-effetto (*ivi*: 17)

cercando, inoltre, di portare alla luce eventuali effetti inattesi o negativi collegati all'implementazione dell'intervento.

L'efficacia complessiva di un intervento, secondo l'autore, è influenzata da quattro variabili fondamentali, da tenere in considerazione nella valutazione di un qualsiasi tipo di intervento o politica, non solo di quelle contro la povertà. Si tratta de:

1. *l'impatto diretto sui beneficiari*, concernente il livello in cui essi sono stati influenzati dalla loro diretta esposizione all'intervento. Se quest'ultimo non ha avuto l'effetto atteso sui destinatari, risulta improbabile che lo abbia sul fenomeno considerato complessivamente (nel caso di specie: la riduzione dell'incidenza della povertà);

2. *l'adeguatezza della scelta dei beneficiari, o targeting*, riguardante la misura in cui i soggetti interessati dal fenomeno che si vuole contrastare siano ricompresi nella platea dei beneficiari dell'intervento. Nel caso di una scelta non congrua dei beneficiari l'efficacia complessiva dell'intervento viene intaccata per definizione, in quanto esso non risulterebbe coerente rispetto ai suoi obiettivi. Nel caso delle politiche contro la povertà che prevedono percorsi di attivazione tale circostanza avviene, ad esempio, quando gli operatori dei servizi hanno la possibilità di selezionare con margini discrezionali i beneficiari: in tal caso questi ultimi "tenderanno ad essere scelti tra coloro che hanno maggior probabilità di far fare bella figura agli operatori, indipendentemente dalla loro effettiva condizione di bisogno o dalla possibilità che la loro

condizione venga migliorata per effetto dell'intervento" (*ivi*: 29), dando luogo a ciò che la letteratura internazionale definisce *creaming*, una sorta di "scrematura" arbitraria dei beneficiari. Un'altra circostanza frequente è ancora il fenomeno del *leakage*, che si presenta quando una parte del trasferimento di risorse è destinato a favore di soggetti che non si trovano in una situazione di bisogno, a causa di una mancata o non puntuale definizione o messa in opera dei requisiti di ammissibilità;

3. *l'adeguatezza della scala dell'intervento*, riferita alla quota dei beneficiari effettivi dell'intervento su quelli potenziali. Pur in presenza di un effetto positivo sui beneficiari e di una scelta adeguata degli stessi è, infatti, possibile che l'efficacia complessiva di un intervento sia limitata in quanto il numero dei soggetti che ne fruiscono sia solo una frazione di quelli che compongono la popolazione target dell'intervento. Nel caso delle politiche di sostegno al reddito può essere possibile che siano gli stessi potenziali beneficiari a rinunciare ad accedere all'intervento pur avendone diritto, per motivi riconducibili: alla mancata informazione, alla paura dello "stigma", alla difficoltà di compiere le attività richieste dall'intervento ecc. Ancora più frequente nel caso di queste politiche è l'esclusione dei potenziali beneficiari a causa dell'insufficienza delle risorse messe a disposizione per il finanziamento dell'intervento;

4. *il verificarsi di effetti negativi*, solitamente non attesi e in grado di ridurre o eliminare l'efficacia complessiva dell'intervento anche in presenza di effetti positivi sui beneficiari, di una scelta adeguata degli stessi e di un intervento su ampia scala. Nel caso delle politiche di sostegno al reddito, l'effetto negativo più rilevante è il cosiddetto *entry effect* (effetto di attrazione), che si concretizza quando alcuni individui modificano strategicamente il proprio comportamento al fine di essere ammessi al beneficio, ad esempio rinunciando al lavoro o smettendo di cercarlo per ricevere un sussidio di importo pari o leggermente inferiore al reddito da lavoro. L'esistenza di un simile effetto di attrazione, pertanto, riduce automaticamente l'efficacia dell'intervento in quanto alimenta esso stesso il fenomeno che dovrebbe contrastare, dando luogo alla già nota "trappola della povertà".

I metodi atti ad esplorare le dimensioni appena presentate, soprattutto quella riguardante l'impatto diretto, sono quelli propri dell'analisi controfattuale già accennati nel paragrafo 1.3, i quali prevedono il confronto tra il gruppo dei beneficiari e un gruppo di controllo equivalente di non beneficiari dell'intervento per ricostruire ciò che sarebbe successo in assenza di quest'ultimo. L'equivalenza del gruppo di controllo al gruppo dei beneficiari è una condizione essenziale in quanto permette di isolare l'effetto "netto" dell'intervento, e di escludere che fattori diversi dalla sua implementazione abbiano generato i risultati osservati. E' bene osservare che proprio nel caso delle politiche di sostegno al reddito, soprattutto quelle in cui la componente passiva del trasferimento monetario non è controbilanciata dall'affiancamento di una componente di attivazione, l'attività valutativa è spesso considerata un qualcosa di superfluo in ragione della loro "efficacia presunta": l'erogazione di un sussidio

di un qualsiasi importo ad una quota di beneficiari in condizione di povertà, in qualsiasi modo siano essi definiti e selezionati, migliora per definizione le loro condizioni economiche e di vita, in quanto incrementa il loro reddito disponibile (cfr. Gambardella 2012). Non sarebbe, pertanto, necessario impostare una ricerca valutativa per indagare l'impatto diretto sui beneficiari, dal momento che esso non può che essere positivo. In realtà, come osserva lo stesso Martini (1997:61), l'assunto della presunzione di efficacia "ignora possibili reazioni da parte degli stessi beneficiari o di altri soggetti, tali da ridurre o eliminare del tutto l'aumento di benessere (di reddito) generato dall'intervento". Ad esempio, l'elargizione di un sussidio pubblico ad un soggetto in difficoltà può indurre, almeno in parte, la sospensione degli aiuti in denaro forniti al medesimo soggetto da parte di familiari non conviventi. In una circostanza del genere (nota come "effetto di sostituzione"), il reddito disponibile del soggetto resterebbe sostanzialmente invariato, o addirittura minore, rispetto a quando non percepiva il sussidio, ragion per cui l'autore sottolinea quanto l'impatto diretto sui beneficiari di interventi di assistenza economica non possa essere dato sempre e interamente per scontato, e che una valutazione con gruppo di controllo risulta, in questi casi, essenziale per far emergere eventuali effetti negativi o distorsivi scaturiti dagli stessi interventi.

E' importante rammentare che l'efficacia complessiva non è l'unica dimensione a poter ispirare l'implementazione di attività valutative degli interventi di assistenza economica e che, conseguentemente, i disegni e i metodi di ricerca di tipo sperimentale non sono i soli a poter essere impiegati. Come nota Biolcati Rinaldi (2006b), qualora la domanda valutativa sia più generale e concerna la performance o la qualità degli interventi erogati è opportuno far riferimento al paradigma pragmatista-della qualità (v. paragrafo 1.3), definendo "un sistema di indicatori che consente la valutazione degli interventi sia sulla base dell'andamento nel tempo sia del *benchmarking*" (ivi: 5) in modo da individuare quali misure, tra quelle realizzate da uno stesso ente o da enti diversi, raggiungano un più elevato livello di qualità. Si condividono, tuttavia, i dubbi dell'autore sull'opportunità di impiegare il solo paradigma della qualità ai fini della valutazione delle politiche di assistenza economica, dal momento che queste ultime risultano caratterizzate

dal difficile equilibrio tra gli obiettivi di breve periodo (alleviare la situazione di bisogno) e gli obiettivi di medio periodo (porre le condizioni per una rimozione alla base delle cause del bisogno): qualità ed efficacia potrebbero in alcuni casi non andare di pari passo (*ibidem*).

Infine, quando le attività di valutazione non scaturiscono dall'attenzione all'efficacia complessiva degli interventi né alla loro qualità, bensì dalla comprensione del punto di vista e delle percezioni dei soggetti coinvolti nell'intervento, il riferimento principale è al modello costruttivista, descritto sempre nel paragrafo 1.3. Rispetto alle analisi di impatto, si tratta di valutazioni più circoscritte le quali prevedono, come già visto, l'impiego di strumenti tipici della ricerca qualitativa (interviste non strutturate, focus group, metodo

biografico ecc.) e sono implementate in una prospettiva di valutazione costruttiva e non riepilogativa (cfr. paragrafo 1.2.3). Nonostante i risultati di questo tipo di analisi non siano generalizzabili e non possano dare informazioni esaustive rispetto agli esiti generali degli interventi, esse forniscono una base conoscitiva rilevante al fine di ridefinire uno o più aspetti della misura in esame, nell'ottica della costruzione di pratiche di intervento efficaci e coerenti con gli obiettivi che quest'ultimo si pone. Nel caso specifico delle politiche di sostegno al reddito l'attenzione è focalizzata principalmente sugli operatori responsabili, a seconda dei casi, della selezione dei destinatari, della loro presa in carico e della definizione dei percorsi di attivazione, nonché sui beneficiari in quanto "testimoni privilegiati" di quanto accaduto durante e in seguito alla realizzazione dell'intervento (Biolcati Rinaldi 2006a).

### 3.1.1 Le indagini sui beneficiari

L'analisi delle opinioni e delle percezioni che i beneficiari diretti hanno dell'intervento in loro favore erogato costituisce il fondamento delle cosiddette *beneficiary surveys*, uno dei principali metodi di indagine sugli impatti (e non solo) degli interventi, raccomandato nei documenti elaborati dalla Commissione europea (2003; 2013a) per la valutazione della politica di coesione. Secondo quanto indicato dai documenti comunitari (cfr. Commissione europea 2004a; 2013b), questa tipologia di indagine è utilizzata nelle valutazioni intermedie ed *ex post* (v. paragrafo 1.2.5) degli interventi in esame, e può essere più facilmente implementata quando è disponibile una lista aggiornata dei beneficiari effettivi degli interventi che includa i loro riferimenti (indirizzo e contatti telefonici). Quanto agli strumenti di rilevazione dei dati sono previsti strumenti sia di tipo quantitativo che di tipo qualitativo. Le istituzioni comunitarie enfatizzano l'impiego di questionari strutturati, in quanto permettono generalmente di raccogliere informazioni da un numero ampio di soggetti e, nel contempo, di produrre evidenze quantitative sugli effetti di un programma, sui meccanismi di implementazione ecc. laddove essi contengano un sufficiente numero di domande a risposta chiusa. I contenuti delle domande fanno riferimento generalmente a tre aree principali (Commissione europea 2013b):

- *la conoscenza e l'accesso all'intervento*, ad esempio i canali attraverso cui i beneficiari sono venuti a conoscenza della misura; se hanno riscontrato difficoltà ad accedervi ecc.;
- *l'efficacia percepita o il livello di soddisfazione per le componenti principali dell'intervento*, nel caso delle politiche di sostegno al reddito ci si può riferire, ad esempio, ai programmi di reinserimento sociale e lavorativo previsti; ai colloqui con i servizi per l'impiego o con i servizi sociali, ecc.;
- *gli effetti o impatti percepiti dell'intervento sui beneficiari*, ad esempio in termini di miglioramento, peggioramento o di stato invariato della propria condizione a seguito dell'intervento.

Nel seguire questo schema generale, i contenuti del questionario possono in ogni caso essere declinati e meglio specificati, naturalmente, in base alla o alle domande valutative a cui si mira a rispondere attraverso la ricerca. Quanto alla costruzione dei campioni su cui condurre le indagini, i documenti comunitari non forniscono criteri dettagliati per il calcolo della loro ampiezza, individuando in generale in 30 casi il numero minimo di unità da analizzare al fine di ottenere dei risultati significativi (Commissione europea 2004a).

Sia che utilizzino strumenti di indagine di tipo quantitativo o di tipo qualitativo, le indagini sui beneficiari non sono finalizzate a fornire un quadro puntuale su tutti gli elementi che hanno contraddistinto l'erogazione di un determinato intervento e le sue ricadute, in ragione del fatto che molti di questi non sono rilevabili interpellando i soli beneficiari diretti, e che i risultati di queste indagini sono basati su percezioni (del funzionamento, degli effetti, della qualità ecc. di un intervento) e non su evidenze oggettive. Al riguardo è opportuno evidenziare che le *beneficiary surveys* non sono destinate a sostituire i tradizionali metodi di indagine (inchieste campionarie di ampia portata, ricerche longitudinali, indagini panel, analisi di impatto ecc.) quanto piuttosto ad integrare tali metodi<sup>96</sup> (Kudak 200; Salmen 2002), fornendo una base conoscitiva preliminare sull'intervento su cui innestare studi più mirati, oppure ampliando il quadro di insieme dei risultati emersi sullo stesso. Peraltro la natura descrittiva, e non esplicativa, di questa tipologia di indagini (Commissione europea 2013b), fa sì che ad esse sia associato un utilizzo di tipo concettuale, riguardante la possibilità di una più approfondita conoscenza su alcuni aspetti dell'intervento (in tempi plausibilmente più celeri rispetto a quelli necessari all'implementazione di un'analisi di impatto), che può comunque indurre i promotori e i gestori dell'intervento ad apportare, laddove ritenuti utili, gli opportuni correttivi. Esse rappresentano la metodologia principale di indagine adottata negli esercizi valutativi delle prestazioni di assistenza economica della Regione Valle D'Aosta e del Comune di Livorno, descritti nei Capitoli 5 e 6.

### **3.2 Una ricognizione descrittiva dello stato dell'arte**

Come messo in luce da Biolcati Rinaldi (2006), per quanto in Italia il tema dei programmi di assistenza economica si sia lentamente fatto strada nel dibattito sulle politiche sociali, assumendo negli ultimi anni un rilievo strategico al suo interno, la valutazione di questo tipo di interventi risulta per lo più ancorata alla

---

<sup>96</sup>Una eccezione a quanto riportato sino a qui è la circostanza in cui si affida ad un'indagine sui beneficiari l'obiettivo di rilevare l'efficacia netta di un dato intervento, per l'impossibilità di reperire i dati sui destinatari prima del trattamento o di quelli relativi a soggetti non trattati da inserire nel gruppo di controllo. Come bene esplicito da Martini e Sisti (2009), in questo caso si ricorre a delle domande ipotetiche che sollecitano il rispondente ad immaginare la situazione controfattuale, cioè cosa gli sarebbe successo in assenza dell'intervento, per poi aggregare le risposte ottenute derivando una misura dell'effetto dell'intervento. Sono gli stessi autori a mettere in luce, tuttavia, i rischi dell'impiego di queste indagini ai fini della stima dell'efficacia di un programma, la quale si baserebbe sulle sole percezioni dei beneficiari, e non su comportamenti osservati. Peraltro, le stesse percezioni potrebbero risultare tanto più distorte quanto più sia grande lo sforzo cognitivo richiesto al rispondente nell'immaginare lo scenario controfattuale.

(spesso pregevole, ma inevitabilmente limitata) attività amministrativa di routine, piuttosto che alla progettazione ed implementazione di specifici disegni di ricerca valutativa. In particolare, gli operatori che gestiscono questi programmi sono solitamente chiamati a redigere una varietà di documenti che facciano il punto sul lavoro realizzato attraverso il riferimento ai dati amministrativi disponibili, che risultano non di rado scarni per l'assenza di adeguati sistemi di monitoraggio. Questa attività viene compiuta utilizzando il classico schema di analisi fondato sul trinomio *obiettivi-mezzi-risultati*, il cui nucleo fondante

è che ogni servizio, intervento, programma, politica, persegua degli obiettivi dandosi al contempo precisi mezzi. Questo produce dei risultati e dallo scarto con gli obiettivi ne deriva – questo è l'assunto – una valutazione del servizio, intervento, ecc. (Biolcati Rinaldi 2003: 28).

Secondo l'autore, questo approccio risulta "prigioniero di quella che è la logica del dato amministrativo" (*ivi*: 30), in ragione del fatto che le informazioni a disposizione, generalmente riguardanti il numero di interventi, il loro importo, il numero dei beneficiari, la loro età, residenza e cittadinanza, sono raccolte in funzione di un uso tipicamente burocratico, ma risultano insufficienti a delineare un quadro valutativo degli interventi. Più nel dettaglio, il modello obiettivo-mezzi-risultati applicato alle politiche di sostegno al reddito è esposto almeno a due limiti principali. Il più evidente ha a che fare con lo scarto tra obiettivi e risultati, dal momento che i primi sono quasi sempre molto generali e andrebbero perciò declinati, mentre i secondi colgono solo una minima parte degli obiettivi del programma per cui la loro interpretazione può risultare fuorviante. Ad esempio, una diminuzione del numero di beneficiari – e di conseguenza della spesa pubblica – di un dato intervento rivela che la dipendenza dalla politica si riduce, ma nulla dice sul livello di autonomia raggiunto dai beneficiari né su altri punti essenziali, quali l'eventuale ricollocamento di questi ultimi sul mercato del lavoro o il loro accesso ad un'altra misura assistenziale. La cessazione della fruizione di una misura di sostegno al reddito assume, infatti, significati opposti a seconda se sia il risultato di un effettiva autonomizzazione del beneficiario o se essa rappresenti solo un passaggio propedeutico all'accesso ad una diversa prestazione assistenziale, ma tali significati non possono essere svelati dal solo dato amministrativo. In secondo luogo, la focalizzazione sui soli obiettivi perseguiti, sui mezzi impiegati e i risultati ottenuti fa sì che l'approccio in questione trascuri i processi attraverso cui gli input di un intervento producono determinati output, non potendo spiegare ad esempio in che termini un intervento monetario condizionato deprima la dipendenza dall'intervento, o quali siano i fattori che incidono sull'autonomia di un soggetto in difficoltà quando questi è coinvolto in un progetto di attivazione.

Eccezioni a questa diffusa prassi di valutazione sono le esperienze valutative aventi ad oggetto la sperimentazione del RMI e alcune politiche locali di sostegno al reddito implementate durante la prima stagione di leggi regionali (*cf.* paragrafo 2.5). Pur non essendo frutto di una tradizione valutativa organica

e consolidata, esse tentano di superare un approccio semplicistico e poco funzionale alla valutazione delle misure contro la povertà, incluso l'assunto della loro efficacia presunta, attraverso l'impostazione di indagini dedicate che implicano la rilevazione di un ampio spettro di dati, più articolati rispetto a quelli disponibili negli archivi amministrativi. Al fine di accrescere la conoscenza sulle caratteristiche delle attività di valutazione scientifica applicate agli interventi di assistenza economica nel nostro Paese, si propone nelle pagine a seguire una sintesi descrittiva di questi studi valutativi riguardanti:

- a) il Reddito Minimo di Inserimento;
- b) il Programma di Cittadinanza della Regione Basilicata;
- c) il Reddito di Base della Regione Friuli Venezia Giulia;
- d) il Reddito di Cittadinanza della Regione Campania, implementato nel Comune di Napoli;
- e) il Reddito di Garanzia della Provincia autonoma di Trento.

I criteri che hanno condotto all'individuazione degli studi valutativi appena menzionati hanno riguardato, prima di tutto, l'esistenza e l'effettiva reperibilità dei medesimi (aspetti, questi, non del tutti scontati data la scarsa diffusione di prassi valutative nel settore in esame), e privilegiato inoltre quelli focalizzati sugli esiti degli interventi e non solo sul processo di implementazione<sup>97</sup>, in linea con il focus dell'elaborato. Sono stati esclusi, inoltre, le relazioni o i rapporti basati su una semplice descrizione della misura implementata, e quelle non scaturite da indagini dedicate, contenenti solo dei commenti formulati sulla base dei dati amministrativi disponibili, in quanto non etichettabili come esempi di ricerca valutativa scientifica, per come essa è intesa nel presente lavoro (*cfr.* paragrafo 1.1). Si badi bene che, essendo finalizzata ad una riflessione sui caratteri delle analisi valutative degli interventi di assistenza economica, e non sulle caratteristiche e gli effetti di questi ultimi, la presentazione delle esperienze non prevede una focalizzazione su quanto gli interventi siano o non siano stati efficaci, oppure se siano o non siano stati ben disegnati, secondo quanto emerso dalle indagini valutative. Gli studi oggetto di analisi sono descritti prendendo come riferimento alcuni concetti-chiave che, come osservato nel corso della trattazione, connotano il dibattito teorico sulla valutazione delle politiche pubbliche. In particolare, per ogni studio valutativo si è tentato di rilevare la presenza di un riferimento a<sup>98</sup>:

- 1) *l'esplicitazione del/degli obiettivo/i dell'indagine valutativa,*
- 2) *la tipologia di valutazione effettuata,* (del processo di implementazione, degli effetti, degli impatti, della qualità, degli effetti percepiti ecc.);
- 3) *il modello teorico di riferimento,* se riconducibile a quello sperimentale, a quello pragmatista, a quello costruttivista, all'approccio

---

<sup>97</sup> Per questo motivo non è stata incluso il caso della Social Card Sperimentale, essendo stata oggetto, fino al momento in cui si scrive, di una valutazione del solo processo di implementazione nei Comuni interessati dalla sperimentazione.

<sup>98</sup> E' assente il riferimento all'oggetto della valutazione, perché tutti i casi esaminati rappresentano valutazioni di *programmi*, secondo la definizione fornita da Giuseppe Moro (2005) presentata nel paragrafo 1.2.2.

basato sulla teoria di Weiss, a quello della valutazione realista di Pawson e Tilley (v. paragrafi 1.3, 1.3.1, 1.3.2) o altri;

4) *la finalità della valutazione*, se connessa alla dimensione dell'*accountability* o del *learning* (v. paragrafo 1.2.3);

5) *la metodologia e gli strumenti di indagine utilizzati*, in particolare se di tipo quantitativo o qualitativo (v. paragrafo 1.3 e 3.1);

6) *la fase in cui lo studio valutativo si è svolto*, nello specifico se durante o alla conclusione dell'intervento (v. paragrafo 1.2.5) ;

7) *i committenti e gli enti affidatari della valutazione*, se previsti;

8) *i risultati sostanziali emersi*, (riassunti in poche righe);

9) *l'esplicitazione delle implicazioni di policy dei risultati*;

10) *il tipo di utilizzo auspicato dei risultati dello studio*, in particolare se di tipo strumentale o concettuale (v. paragrafo 1.2.4).

I risultati della ricognizione sono presentati in una scheda di sintesi relativa a ciascun studio valutativo, e laddove l'intervento di assistenza economica sia stato oggetto di più analisi valutative differenti, queste ultime sono presentate separatamente.

#### *a. Reddito Minimo di Inserimento*

Rinviando al paragrafo 2.3.2 la descrizione degli aspetti salienti della misura, è importante segnalare che, nonostante la loro rilevanza, i rapporti di valutazione della sperimentazione del RMI non stati mai resi pubblici. I principali risultati sono confluiti, anni dopo, in una Relazione al Parlamento che è utilizzata come fonte per l'analisi dello studio, unitamente all'articolo sulla valutazione della sperimentazione redatto da Mesini e Ranci Ortigosa nel 2004.

#### **Scheda 1: Aspetti essenziali della valutazione del Reddito Minimo di Inserimento**

Fonte/i:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministero della Solidarietà Sociale, <i>Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti. Relazione al Parlamento</i>, Giugno 2007;</li> <li>Mesini D., Ranci Ortigosa E. "La valutazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento: come valorizzare e proteggere i risultati di una valutazione in un contesto politico turbolento?" In <i>Rassegna Italiana di Valutazione</i>, a. VIII, n. 30, pp. 47-59, 2004.</li> </ul>	
<b>Committente della valutazione</b>	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
<b>Ente/soggetto affidatario della valutazione</b>	Esterno: A.T.I. (IRS, Fondazione Zancan, Cles) per la prima sperimentazione; R.T.I. (IRS, Cles, Censis, Labos) per la seconda sperimentazione.
<b>Periodo coperto dalla valutazione</b>	1999 - 2004
<b>Esplicitazione dell'obiettivo/degli obiettivi</b>	Gli obiettivi riguardano: 1) un'analisi dei fattori di criticità di successo e di criticità della sperimentazione nei diversi contesti locali; 2) un'analisi delle ricadute sui beneficiari;

	<p>3) un'analisi dei costi della sperimentazione;</p> <p>4) la formulazione di indicazioni sulla possibile generalizzazione dell'istituto</p>
<b>Tipologia di valutazione</b>	Dell'implementazione; Degli effetti
<b>Modello teorico di riferimento</b>	Sebbene fosse previsto, l'indisponibilità dei dati di pertinenza non ha reso possibile l'utilizzo del metodo sperimentale. La valutazione dell'efficacia della misura è stata affidata, pertanto, ad analisi quantitative e qualitative senza gruppo di controllo
<b>Metodologie/tipologia di indagine utilizzate</b>	<p>1) analisi della normativa e della documentazione sulla sperimentazione;</p> <p>2) analisi secondaria su dati amministrativi e statistici;</p> <p>3) indagini sul campo con operatori e beneficiari</p>
<b>Principali strumenti di indagine</b>	<p>1) indagini documentarie;</p> <p>2) interviste semi-strutturate individuali e collettive</p>
<b>Fase della valutazione</b>	<i>Ex post</i>
<b>Finalità della valutazione</b>	<i>Learning</i>
<b>Sintesi dei principali risultati sostanziali emersi</b>	<p>Sono emersi:</p> <p>1) esiti parzialmente positivi in relazione alla componente del reinserimento sociale;</p> <p>2) esiti contenuti in relazione al reinserimento occupazionale dei beneficiari;</p> <p>3) esiti positivi in relazione al sostegno economico dei nuclei in difficoltà;</p> <p>4) esiti positivi in termini di rinnovamento delle prassi interne ai servizi coinvolti nella sperimentazione.</p>
<b>Implicazioni di policy dei risultati</b>	Si evidenziano i punti critici che debbono essere risolti in vista di una eventuale generalizzazione e che riguardano prevalentemente l'implementazione (affidabilità e rigore nell'accesso; livello organizzativo e professionale degli operatori; qualità dei programmi di inserimento).
<b>Utilizzo auspicato dei risultati dello studio</b>	Uso concettuale e uso strumentale

#### *b. Programma di promozione della Cittadinanza Solidale (Regione Basilicata)*

La Regione Basilicata ha introdotto in via sperimentale nel 2006 il "Programma di promozione della Cittadinanza sociale", previsto dalla L.R. 3/2005 e implementato fino al 2008. Esso si fondava su un "contratto di inserimento" in base al quale, a fronte di un sussidio monetario integrativo del reddito, il beneficiario di ogni nucleo familiare interessato si impegnava a seguire un programma di interventi di inserimento sociale, socio-formativo e

socio-occupazionale. Il Programma era rivolto ai nuclei familiari in condizioni di indigenza residenti sul territorio regionale da almeno 24 mesi al momento di presentazione delle domande, a cui era corrisposto un contributo di importo variabile, determinato in relazione al numero dei componenti del nucleo familiare ed alla situazione economica ricavata dall'Isee. Erano previste attività di monitoraggio e valutazione del Programma sia nel corso della sua sperimentazione, che alla sua conclusione, sebbene non sia stato possibile reperire il rapporto sulla valutazione conclusiva.

#### Scheda 2: Aspetti essenziali della valutazione del Programma di Cittadinanza Solidale

Fonte/i: Nucleo Regionale di Verifica e Valutazione degli Investimenti Pubblici, <i>Rapporto di prima valutazione del Programma di Cittadinanza Solidale – L.R. 3/2005</i> , a cura di Riccardo Achilli, 23/10/2007	
<b>Committente della valutazione</b>	Ufficio Cittadinanza Solidale della Regione Basilicata
<b>Ente/soggetto affidatario della valutazione</b>	Interno: Osservatorio Regionale sulle Politiche Sociali, con il supporto tecnico del Nucleo Regionale di Verifica e Valutazione degli Investimenti Pubblici.
<b>Periodo coperto dalla valutazione</b>	2006-2007
<b>Esplicitazione dell'obiettivo/degli obiettivi</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) analizzare le percezioni dei beneficiari circa l'evoluzione del programma, in termini di rispondenza ai loro fabbisogni e alle loro aspettative iniziali;</li> <li>2) verificare il grado di soddisfazione di operatori e beneficiari circa la qualità dei servizi erogati tramite il programma stesso, e, più in generale, l'efficacia del funzionamento della macchina amministrativa che ha provveduto a gestire le fasi di orientamento ed avvio delle attività di inclusione sociale;</li> <li>3) verificare gli impatti macroeconomici della componente monetaria del programma.</li> </ol>
<b>Tipologia di valutazione</b>	Dell'implementazione; Degli effetti
<b>Modello teorico di riferimento</b>	Non presente o non esplicitato
<b>Metodologie/tipologia di indagine utilizzate</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) indagine sui beneficiari e sugli operatori</li> <li>2) indagine di <i>customer satisfaction</i></li> <li>3) stima di impatto macroeconomico</li> </ol>
<b>Principali strumenti di indagine</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) questionari strutturati</li> <li>2) interviste semi-strutturate</li> <li>3) focus group</li> <li>4) matrice SAM</li> </ol>
<b>Fase della valutazione</b>	Intermedia
<b>Finalità della valutazione</b>	<i>Learning</i>
<b>Implicazioni di policy dei risultati</b>	Si evidenziano i punti del Programma da migliorare in vista della sua prosecuzione e di una sua nuova implementazione (rafforzamento della componente del reinserimento lavorativo; dei flussi comunicativi e della modalità di cooperazione tra i

	diversi servizi).
<b>Utilizzo auspicato dei risultati dello studio</b>	Uso concettuale

*c. Reddito di Base per la Cittadinanza (Regione Friuli Venezia Giulia)*

Il Reddito di Base per la Cittadinanza è stato introdotto in Friuli Venezia Giulia nel 2007, a seguito della approvazione della L.R. 6/2006, ed è stato abrogato dopo meno di un anno dalla L.R. 9/2008 che ha disposto la conclusione anticipata della sperimentazione, prevista inizialmente in 5 anni. La misura prevedeva la corresponsione di un contributo economico su base mensile, calcolato sulla base del valore del reddito minimo equivalente e la capacità economica del nucleo familiare richiedente, misurata da un apposito indicatore. L'erogazione, di durata annuale, era vincolata allo svolgimento di progetti di inclusione sociale e lavorativa da parte dei beneficiari in età lavorativa e in stato di disoccupazione. Il Regolamento attuativo della L.R. 6/2006 all'art. 11 comma 3 prevedeva specifici obblighi degli operatori sul monitoraggio dell'implementazione della misura, in quanto strumento essenziale per la valutazione intermedia e la conseguente elaborazione di interventi di miglioramento.

**Scheda 3: Aspetti essenziali della valutazione del Reddito di Base per la Cittadinanza**

Fonte/i: Direzione Centrale Salute e Protezione - Servizio Programmazione Interventi Sociali Sociale, <i>Il Reddito di Base per la Cittadinanza I Rapporto</i> , giugno 2008	
<b>Committente della valutazione</b>	Non esplicitato
<b>Ente/soggetto affidatario della valutazione</b>	Interno: Servizio Programmazione Interventi Sociali – Direzione Centrale Salute e Protezione Sociale
<b>Periodo coperto dalla valutazione</b>	2007-2008
<b>Esplicitazione dell'obiettivo/degli obiettivi</b>	Non presente
<b>Tipologia di valutazione</b>	Dell'implementazione; Degli effetti sebbene in diversi punti dello studio si rileva che si è trattato, in massima parte, di attività di monitoraggio
<b>Modello teorico di riferimento</b>	Non presente o non esplicitato
<b>Metodologie/tipologia di indagine utilizzate</b>	1) Rilevazioni di informazioni di monitoraggio; 2) Indagini sul campo con operatori dei servizi
<b>Principali strumenti di indagine</b>	3) Schede di monitoraggio 4) Interviste semi-strutturate
<b>Fase della valutazione</b>	Intermedia
<b>Finalità della valutazione</b>	<i>Learning</i>
<b>Sintesi dei principali risultati sostanziali emersi</b>	Descrizione delle potenzialità (miglioramento delle condizioni di vita dei beneficiari, delle prassi operative dei servizi) e delle criticità della misura (difficoltà nella gestione del programma, scarse possibilità di inserimento lavorativo dei beneficiari)

	emerse dalle interviste agli operatori dei servizi
<b>Implicazioni di policy dei risultati</b>	Non desumibili
<b>Utilizzo auspicato dei risultati dello studio</b>	Uso concettuale

#### *d. Reddito di Cittadinanza (Regione Campania) a Napoli*

Il Reddito di Cittadinanza è stato erogato nel triennio 2006-2008, a seguito dell'approvazione della LR campana 2/2004, ai nuclei familiari con un reddito Isee inferiore ai 5 mila euro annui. I beneficiari avevano diritto ad un contributo economico di importo fisso (350€ mensili), indipendentemente dalla composizione del nucleo familiare o dalla gravità della condizione di bisogno, unitamente ad interventi tesi al loro reinserimento sociale la cui partecipazione non era, però, obbligatoria. Nel caso specifico del Comune di Napoli, sono stati realizzati con risorse proprie i cosiddetti Programmi di Accompagnamento Sociale (Passi), che prevedevano la costituzione in ogni municipalità cittadina di sportelli territoriali aventi il compito di definire progetti individualizzati a favore dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza, i quali potevano contenere attività di semplice informazione e orientamento ai servizi esistenti sul territorio fino alla più complessa presa in carico da parte delle assistenti sociali delle équipes di riferimento. Il capoluogo partenopeo si è, inoltre, impegnato in maniera autonoma in attività di monitoraggio e di valutazione della misura attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro misto che ha coinvolto l'Università Federico II e l'Ufficio Programmazione Socio Assistenziale dell'Assessorato alle Politiche Sociali dell'amministrazione comunale.

#### **Scheda 5: Aspetti essenziali della valutazione del Reddito di Cittadinanza (Comune di Napoli)**

Fonte/i:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gambardella D. <i>La valutazione del Reddito di Cittadinanza a Napoli</i>, Franco Angeli: Milano, 2012</li> <li>• Lumino R. <i>Valutazione e Teorie del Cambiamento</i>, Franco Angeli: Milano, 2013</li> </ul>	
<b>Committente della valutazione</b>	Amministrazione comunale di Napoli
<b>Ente/soggetto affidatario della valutazione</b>	Esterno: Facoltà di Sociologia dell'Università Federico II di Napoli
<b>Periodo coperto dalla valutazione</b>	2007-2008
<b>Esplicitazione dell'obiettivo/degli obiettivi</b>	Indagare l'efficacia della misura nella sua duplice veste di trasferimento monetario e sostegno sociale, in relazione agli esiti prodotti sulle condizioni di vita dei beneficiari
<b>Tipologia di valutazione</b>	Degli effetti
<b>Modello teorico di riferimento</b>	Approccio misto; <i>Theory Based Evaluation</i> (per la valutazione dell'efficacia dei percorsi di reinserimento)
<b>Metodologie/tipologia di indagine utilizzate</b>	1) Indagini panel longitudinali 2) Laboratori della <i>Theory Based Evaluation</i>

	3) Indagini sui beneficiari
<b>Principali strumenti di indagine</b>	1) Analisi documentarie e su dati amministrativi 2) Interviste non strutturate 3) Focus group
<b>Fase della valutazione</b>	<i>Ex post</i>
<b>Finalità della valutazione</b>	<i>Learning</i>
<b>Sintesi dei principali risultati sostanziali emersi</b>	Un miglioramento delle condizioni di vita emerge per quei beneficiari che mantengono un contatto frequente con gli sportelli sociali, rispetto a quelli che si limitano a ricevere passivamente il contributo monetario; viene inoltre posta in luce la funzione dei progetti di accompagnamento nell'allargare la rete di protezione sociale per le famiglie sconosciute ai servizi sociali e nel ridurre le condizioni di multiproblematicità del nucleo;
<b>Implicazioni di policy dei risultati</b>	Viene evidenziata la necessità di inserire alcuni correttivi nell'impianto della misura, soprattutto in relazione ai criteri riguardanti il targeting, nonché di rafforzare i meccanismi di presa in carico delle persone in stato di indigenza.
<b>Utilizzo auspicato dei risultati dello studio</b>	Uso concettuale

#### *e. Il Reddito di Garanzia (Provincia autonoma di Trento)*

Il Reddito di Garanzia, introdotto a Trento con la Delibera della Giunta Provinciale n. 2216 del 11 settembre 2009 e tuttora in vigore, consiste in un trasferimento monetario di entità variabile, pari alla differenza tra una soglia di povertà prefissata e il reddito familiare disponibile. Esso può essere integrato, inoltre, da un contributo per le spese per l'affitto laddove il nucleo non riceva altri contributi atti a sostenerle. La misura, che ha una durata di 4 mesi rinnovabili per un massimo di tre volte, è vincolata all'attivazione dei beneficiari per la ricerca di un impiego. Esso è stato oggetto di una prima valutazione intermedia effettuata dopo due anni dalla sua introduzione, e di una valutazione di più ampio respiro portata a termine anni dopo.

#### **Scheda 5: Aspetti essenziali della valutazione del Reddito di Garanzia**

Fonte/i: <i>Zanini N. et al. Il Reddito di Garanzia nella Provincia autonoma di Trento: alcune evidenze preliminari a due anni dalla sua introduzione, in IRVAPP Working paper series n. 5, 2011</i>	
<b>Committente della valutazione</b>	Provincia autonoma di Trento
<b>Ente/soggetto affidatario della valutazione</b>	Esterno: Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche (IRVAPP) di Trento
<b>Periodo coperto dalla valutazione</b>	2009-2011
<b>Esplicitazione dell'obiettivo/degli obiettivi</b>	Analizzare gli effetti prodotti dalla misura sulle condizioni di vita degli individui che ne hanno beneficiato
<b>Tipologia di valutazione</b>	Degli effetti

<b>Modello teorico di riferimento</b>	Modello sperimentale
<b>Metodologie/tipologia di indagine utilizzate</b>	1) Indagine longitudinale 2) Analisi documentarie e su dati amministrativi 3) Analisi controfattuale
<b>Principali strumenti di indagine</b>	1) Questionari strutturati 2) Stima <i>difference- in- differences</i>
<b>Fase della valutazione</b>	Intermedia
<b>Finalità della valutazione</b>	<i>Learning</i>
<b>Sintesi dei principali risultati sostanziali emersi</b>	Le evidenze mostrano un aumento della spesa per generi alimentari e beni durevoli da parte dei beneficiari, mentre la misura sembra avere un effetto nullo sulla loro partecipazione al mercato del lavoro
<b>Implicazioni di policy dei risultati</b>	Non rilevate
<b>Utilizzo auspicato dei risultati dello studio</b>	Uso concettuale

#### Scheda 5.1: Aspetti essenziali della valutazione del Reddito di Garanzia

Fonte/i: Schizzerotto A., Vergolini L., Zanini N. <i>La valutazione degli effetti di una misura locale contro la povertà: il Reddito di Garanzia in provincia di Trento</i> , in Rassegna Italiana di Valutazione, n. 58, 2014	
<b>Committente della valutazione</b>	Provincia autonoma di Trento
<b>Ente/soggetto affidatario della valutazione</b>	Esterno: Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche (IRVAPP) di Trento
<b>Periodo coperto dalla valutazione</b>	2009-2014
<b>Esplicitazione dell'obiettivo/degli obiettivi</b>	Sondare l'impatto della misura rispetto a: 1) Le condizioni di deprivazione dei beneficiari; 2) I loro comportamenti di consumo; 3) Al rafforzamento dei legami sociali; 4) Alla loro partecipazione al mercato del lavoro
<b>Tipologia di valutazione</b>	Analisi di impatto
<b>Modello teorico di riferimento</b>	Modello sperimentale
<b>Metodologie/tipologia di indagine utilizzate</b>	1) Analisi controfattuale 2) Indagine panel di tipo prospettico 3) Indagine sui beneficiari
<b>Principali strumenti di indagine</b>	1) Stima <i>difference- in- differences</i> 2) Questionario strutturato (CATI)
<b>Fase della valutazione</b>	Intermedia (trattasi di misura strutturale)
<b>Finalità della valutazione</b>	<i>Learning</i>
<b>Sintesi dei principali sostanziali emersi</b>	La misura ha ridotto, in modo significativo, i rischi di incorrere in fenomeni di severa deprivazione materiale delle famiglie immigrate e innalzato, in misura altrettanto significativa, i loro consumi alimentari. Essa non è, invece, riuscito a produrre analoghi mutamenti tra le famiglie povere di nazionalità italiana. E neppure si è rivelata in grado di innalzare le

	possibilità di spesa per beni durevoli di entrambi i gruppi di famiglie. Inoltre, l'intervento ha favorito in misura incisiva l'inclusione sociale dei soggetti di nazionalità italiana, e in misura minore dei beneficiari stranieri, ma non è riuscito ad incrementare la partecipazione al mercato del lavoro e le <i>chance</i> di trovare un impiego né tra gli italiani, né tra gli immigrati.
<b>Implicazioni di policy dei risultati</b>	Risulta necessario innalzare la soglia di povertà per l'accesso alla misura, al fine di consentire una più estesa riduzione, soprattutto tra le famiglie italiane, dei tassi di deprivazione materiale e una maggiore crescita dei consumi di beni durevoli da parte dei beneficiari di nazionalità sia italiana, sia straniera.
<b>Utilizzo auspicato dei risultati dello studio</b>	Uso concettuale

### 3.3. Alcune considerazioni

Pur non essendo connotata da una valenza euristica, l'analisi descrittiva appena svolta sollecita alcune riflessioni di ordine generale rispetto allo sviluppo delle prassi di valutazione nel settore degli interventi contro la povertà nel nostro Paese, sulle quali è opportuno soffermarsi.

In primo luogo, se ci eccettua il caso degli studi valutativi sul Reddito di Garanzia nella Provincia autonoma di Trento, l'analisi conferma la limitata applicazione del modello sperimentale in chiave valutativa degli interventi, per i quali pertanto non risultano disponibili evidenze di tipo quantitativo sul loro livello di efficacia, al contrario di quanto avviene nei contesti internazionali dove, come accennato all'inizio del Capitolo, l'impostazione di disegni di indagine controfattuali costituisce la regola più che l'eccezione. La raccolta e la disponibilità di dati sui soggetti beneficiari (prima e dopo il trattamento) e soprattutto di quelli relativi ai soggetti non beneficiari, condizioni essenziali per l'applicabilità del modello, costituiscono attività spesso laboriose e costose che, se non progettate adeguatamente prima dell'implementazione dell'intervento, possono inficiare l'utilizzo dell'approccio controfattuale (Martini e Sisti 2009), come rilevato per il caso della valutazione del RMI. E', in ogni caso, doveroso sottolineare che la mancata applicazione del citato modello non sempre risiede nell'indisponibilità dei dati di pertinenza, quanto piuttosto in considerazioni di ordine metodologico relative ai modi con cui è possibile investigare i legami causali tra la politica e i suoi effetti sui beneficiari. Come accaduto nel caso della valutazione del Reddito di Cittadinanza a Napoli, l'inidoneità del modello sperimentale a stimolare "un'adeguata riflessione circa il perché dell'esistenza di alcune catene causali e i meccanismi che permettono ai beneficiari di trasformare (o di non trasformare) le risorse che una politica mette loro a disposizione in output, effetti, cambiamento" (Gambardella 2012: 46), ha spinto all'adozione di un approccio misto entro cui sono state ricomprese una rilevazione rigorosa dei dati sui beneficiari e un approccio valutativo basato

sulla teoria. Ciò a riprova del fatto che lo spettro dei modelli valutativi praticabili nel settore degli interventi contro la povertà non risulta confinato al solo approccio di analisi controfattuale, dal momento che il mandato valutativo può condurre alla selezione di modelli differenti ma non per questo meno funzionali allo scopo.

Sempre in relazione ai modelli teorici utilizzati come guida dell'analisi valutativa degli interventi, si rileva che essi sono applicati (o era previsto che si applicassero) laddove la valutazione è affidata ad enti esterni, nello specifico ad Università o centri di ricerca specializzati. Nei casi in cui gli studi di valutazione sono realizzati all'interno dell'ente che ha promosso l'intervento (Regione Basilicata e Regione Friuli Venezia Giulia) questi ultimi non fanno riferimento ad un modello specifico né a modelli misti, plausibilmente in virtù del fatto che l'impostazione di un disegno di ricerca valutativo basato su un determinato paradigma teorico richiede un bagaglio di conoscenze e competenze tecnico-specialistiche (cfr. Giuseppe Moro 2005), oltretutto tempi e risorse dedicate, che non sempre sono appannaggio dei funzionari degli enti. Resta comunque da sottolineare che, pur in assenza di un riferimento formale ai modelli teorici, le esperienze sopra citate non hanno previsto un mero ricorso all'approccio obiettivi-mezzi-risultati, essendo stata implementata una raccolta di dati attraverso indagini *ad hoc* (sugli operatori e sui beneficiari in Basilicata, e sui beneficiari in Friuli).

Quanto agli obiettivi degli studi, non sempre è rintracciabile nei relativi documenti un'esplicitazione dettagliata dei medesimi, come invece è stato per il Programma di promozione della Cittadinanza Solidale in Basilicata e per il Reddito di Garanzia a Trento (in quest'ultimo caso gli obiettivi sono stati operativizzati attraverso l'elaborazione di appositi *outcomes*). La definizione generale (o assente, v. Reddito di Base del Friuli Venezia Giulia) degli obiettivi della valutazione, connessa anche all'assenza di un riferimento stringente ad un paradigma teorico, si riflette nei risultati degli studi, i quali spesso si traducono in sole evidenze descrittive degli aspetti relativi alla gestione degli interventi e sulle criticità o potenzialità messe in luce dagli operatori e dai beneficiari, evidenze che derivano sovente dalle analisi sui processi di implementazione più che da quelle focalizzate sugli effetti degli interventi.

Tutti gli studi descritti si muovono nella direzione dell'apprendimento, e non dell'*accountability*, aspetto a cui si ricollega un uso di tipo concettuale della valutazione: le analisi presentate mirano ad ampliare la conoscenza su uno o più aspetti dell'intervento considerato, senza volerne decretare il successo o l'insuccesso offrendo, in ogni caso, ai decisori delle indicazioni pertinenti circa le azioni di miglioramento che sarebbe utile promuovere. Invero, ad eccezione del solo caso friulano, nei documenti valutativi presentati sono rinvenibili delle specifiche implicazioni di policy, estremamente dettagliate nel caso di Trento e più generali negli altri, che assegnano alle ricerche implementante quell'orientamento applicativo che le differenzia da attività di ricerca pura (v. paragrafo 1.1). E' bene rammentare, tuttavia, che se la presenza di indicazioni su azioni migliorative costituisce un tratto fondante delle ricerche valutative, essa non si pone quale garanzia circa l'effettiva presa in considerazione delle

azioni prospettate da parte dei promotori degli interventi (come verificatosi per il RMI, la cui estensione a 267 Comuni, unitamente alla conclusione della sperimentazione, furono disposte senza tener conto e, al limite, contraddicendo i risultati e le indicazioni contenute nei rapporti valutativi), aspetto questo che rischia di depotenziare la finalità intrinseche delle attività di valutazione.

Le considerazioni conclusive riguardano le metodologie e gli strumenti utilizzati nella conduzione degli studi valutativi presentati nelle schede, con un'attenzione particolare a quelli che hanno previsto il coinvolgimento dei beneficiari degli interventi. Le indagini sui beneficiari non risultano riconducibili ad una matrice comune – come quella presentata nel paragrafo 3.1.1 – ma hanno assunto configurazioni differenti, anche a seconda degli obiettivi e del modello teorico scelto per la valutazione: nel caso del Reddito di Cittadinanza di Napoli l'indagine era mirata a sondare le percezioni dei beneficiari rispetto alla loro partecipazione nei percorsi di sostegno sociale previsti dalla misura, ed è stata realizzata attraverso delle interviste in profondità; nel caso della Basilicata è stata messa in campo un'indagine di *customer satisfaction* tesa a rilevare il loro livello di soddisfazione rispetto ai servizi di cui avevano fruito; nel caso del Reddito di Garanzia a Trento è stata operata, attraverso la somministrazione di un questionario strutturato, una raccolta di informazioni sulla loro condizione occupazionale, reddituale, di salute e abitativa da confrontare con quelle raccolte per il gruppo di controllo; infine per la valutazione del RMI sono state raccolte informazioni generali sulla condizione lavorativa e sul livello di integrazione sociale dei beneficiari dopo la conclusione della sperimentazione. Ad eccezione di Trento, in cui l'indagine sui beneficiari ha avuto una valenza strumentale per l'implementazione dell'analisi controfattuale, negli altri casi le informazioni raccolte interpellando i beneficiari hanno integrato quelle provenienti da altre fonti col fine di ricostruire un quadro più articolato degli effetti degli interventi. Peraltro, se si esclude lo studio sulla misura campana, non sembra emergere come prioritaria la rilevazione del punto di vista dei beneficiari sulla misura in loro favore erogata, né della percezione che essi hanno delle ricadute dell'intervento sulla propria condizione di vita, nonostante essi rappresentino un punto di osservazione privilegiato sugli interventi.

## **PARTE II - LA RICERCA EMPIRICA: NOTA METODOLOGICA E PRESENTAZIONE DEI RISULTATI**

## **CAPITOLO 4: IL DISEGNO DELLA RICERCA SUL CAMPO**

### **4.1 Il terreno di indagine**

L'esiguo panorama di esperienze di valutazione scientifica realizzate nel settore degli interventi pubblici contro la povertà ha rappresentato un punto di snodo importante del presente lavoro di ricerca, avendo condotto alla scelta di "scendere sul campo" col fine di intraprendere un esercizio di valutazione di misure di sostegno al reddito erogate su scala locale in Italia. La frase appena conclusa sintetizza i tre punti di attenzione che hanno guidato la progettazione dell'indagine empirica in questione. In altre parole si è voluto:

- 1) Implementare un esercizio di valutazione svincolandosi dal già noto approccio obiettivi-mezzi-risultati, ritenuto dagli studiosi inadeguato a cogliere aspetti cruciali relativi all'erogazione di interventi pubblici, attraverso la messa a punto di un'indagine *ad hoc* (i cui caratteri sono meglio specificati nei paragrafi successivi);
- 2) Rendere oggetto precipuo di analisi interventi pubblici contro la povertà di natura condizionata, ossia prestazioni passive connotate da una componente – più o meno vincolante - di attivazione, escludendo dal campo di indagine meri sussidi economici di natura passiva;
- 3) Concentrare l'attenzione sulla dimensione locale di governo, in virtù della rilevanza assunta dagli interventi regionali e sub-regionali nel loro ruolo suppletivo di dispositivi nazionali di garanzia del reddito che, all'avvio del percorso dottorale nel 2014, erano rappresentati dalla sola Carta Acquisiti Ordinaria e da quella Sperimentale, quest'ultima allora in fase di avvio in 11 città, anche al fine di cogliere l'opportunità di arricchire la riflessione sul tema del contrasto alla povertà mediante l'analisi di misure promosse in contesti regionali o locali differenti.

E' importante porre in luce che, a differenza di quanto accade (o dovrebbe accadere) nei casi in cui si realizzano studi valutativi di misure pubbliche, dove è solitamente il promotore o esecutore dell'intervento a richiedere e affidare la valutazione del medesimo ad un soggetto (interno o terzo) attraverso un apposito mandato (Bezzi 2007), il presente lavoro non è maturato a seguito di una precisa richiesta valutativa da parte di un'amministrazione pubblica. Esso, piuttosto, ha preso le mosse da una esigenza di una più approfondita conoscenza degli interventi contro la povertà nata al di fuori del contesto politico-amministrativo in cui questi sono stati realizzati, per poi essere condivisa dai responsabili degli interventi rendendo concreta la possibilità di realizzare un'indagine dedicata. L'assenza di uno specifico mandato pregresso ha garantito la possibilità di scegliere, tra quelli ritenuti più significativi e coerenti con gli obiettivi della ricerca, dei casi di studio su cui focalizzare l'attenzione, potendo la selezione giovare della concomitante – ma non preventivabile - diffusione di dispositivi di sostegno del reddito riconducibili alla seconda ondata di leggi e provvedimenti locali (v. paragrafo 2.4), avvenuta proprio nel corso del

triennio dottorale. La strategia di identificazione è stata pertanto di tipo *case-oriented*, ossia non finalizzata alla costruzione e analisi di un campione rappresentativo di interventi locali di sostegno del reddito in vista di una generalizzazione statistica delle evidenze, bensì alla selezione di uno o più casi che permettessero di giungere a dei risultati che, seppur lungi dall'aver pretese di definitività, potessero fornire utili indicazioni circa il fenomeno indagato, soprattutto in assenza di robuste fondamenta empiriche ad esso pertinenti (cfr. Yin 2005).

La scelta dei casi da sottoporre ad analisi si è indirizzata, dapprima, verso Regioni o Comuni in cui la promozione di interventi monetari di tipo condizionato (cfr. paragrafo 2.3.1) rappresentasse una proprietà tendenzialmente stabile all'interno dei relativi sistemi di protezione sociale, e la cui erogazione si fosse verificata (anche) nel triennio dottorale (2014-2016), col fine di tener conto del rilievo di esperienze che hanno, di fatto, prodotto fenomeni di innovazione nel settore dell'assistenza economica, rappresentando delle pratiche che hanno ispirato, in diversi casi, la formulazione di politiche contro la povertà in altri contesti locali, o anche al livello nazionale (Spano, Trivellato, Zanini 2013). Successivamente, per non "dissipare" il potenziale conoscitivo che sarebbe potuto derivare dall'analisi di esperimenti che stavano prendendo forma per la prima volta nell'arco temporale considerato, si è ritenuto opportuno direzionarsi anche verso enti in cui la promozione di misure condizionate contro la povertà fosse una caratteristica inedita all'interno del relativo apparato assistenziale. Non potendo trascurare il vincolo oggettivo alla realizzazione dell'indagine sul campo nell'effettiva (e non affatto scontata) disponibilità delle amministrazioni di riferimento ad una collaborazione scientifica, i casi resi oggetto di un'indagine *ad hoc* sono risultati, pertanto, quelli riguardanti misure promosse da enti che hanno condiviso l'esigenza e l'opportunità di ampliare il quadro conoscitivo rispetto al funzionamento e agli effetti degli interventi contro la povertà da loro promossi<sup>99</sup>. I casi di studio individuati sono, così, quelli che concernono:

1) I *Contributi per l'Inclusione Sociale (CIS)*, ex art. 13 della LR 23/2010, erogati dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta a partire dal 2011 e tuttora a regime<sup>100</sup>;

2) Il *Reddito di Cittadinanza Locale (RCI)*, oggetto della deliberazione comunale n. 556 del 2015 sperimentato, per la prima volta, dal Comune di Livorno nel 2016.

Si tratta nel caso della Valle d'Aosta, come già visto, di un contesto caratterizzato da una tradizione consolidata nel settore degli interventi a

---

<sup>99</sup> Le indagini sono state rese possibili grazie ai protocolli e agli accordi di collaborazione siglati tra il Dipartimento di Scienze della Formazione e, per i CIS, il Dipartimento Sanità, Salute e Politiche Sociali della Regione Autonoma Valle d'Aosta e, per il RCI, l'Amministrazione Comunale di Livorno. Tali accordi hanno richiesto, in particolare nel caso dei CIS, tempi non celeri per la loro approvazione.

<sup>100</sup> Non si sono sottoposte ad indagine le più recenti misure di Inclusione attiva e Sostegno al reddito, ex LR 18/2015, in quanto non era possibile preventivare il periodo di conclusione dell'erogazione e, soprattutto, perché si tratta di misure spiccatamente categoriali e perciò meno interessanti dei CIS, improntati invece al principio dell'universalismo selettivo (v. Capitolo 5, paragrafo 2).

contrasto della povertà – tipica degli enti autonomi del Nord Italia - avendo adottato già prima della sperimentazione del RMI misure di sostegno economico vincolate a progetti di attivazione del richiedente, di cui i CIS hanno raccolto l'eredità. Nel caso del Comune di Livorno, invece, il RCI ha rappresentato il tentativo inedito di sperimentare su scala comunale un intervento ispirato, negli obiettivi più che nei contenuti, al progetto di legge sul Reddito di Cittadinanza, presentato dal Movimento 5 Stelle nel 2013.

In ambedue i casi l'impossibilità di uniformarsi alle prassi valutative internazionali, impostando un'analisi di tipo controfattuale, per via della difficoltosa reperibilità dei dati su soggetti non trattati e dell'altrettanto difficoltoso coinvolgimento di questi ultimi nell'indagine, soprattutto in tempi coerenti rispetto alla durata del percorso dottorale, ha lasciato spazio all'implementazione di una indagine sui beneficiari delle misure citate, tesa a rilevare il loro punto di vista sugli interventi di cui hanno fruito e sugli effetti che, secondo loro, questi hanno avuto sulla loro condizione, aspetti questi rivelatisi lacunosi negli studi valutativi prodotti nel nostro Paese fino al momento in cui si scrive (v. paragrafo 3.3). E' bene aggiungere che la scelta di una simile tipologia di indagine non deve essere intesa come una sorta di "rimedio accidentale" all'inapplicabilità del modello sperimentale. Essa è stata, invece, ispirata consapevolmente dai principi cardine dell'approccio costruttivista che, come già si è avuto modo di osservare in diverse parti della trattazione, assegna uno specifico valore agli *stakeholder* coinvolti in un dato programma, ivi inclusi i beneficiari, ai fini di una comprensione mirata di uno o più elementi del medesimo, in vista di un utilizzo concettuale della valutazione. Più precisamente, tale scelta ha fatto propri alcuni degli assunti di base del modello della valutazione partecipata (ricompreso nel paradigma costruttivista), secondo cui

I programmatori/attuatori hanno una visione dell' intervento generalmente molto diversa dai destinatari e dispongono di informazioni differenti. I primi conoscono il budget, le risorse umane disponibili e altri vincoli organizzativi, mentre i secondi si preoccupano del cambiamento reale che l'intervento effettivamente può apportare loro. [...] l'idea di "successo" dell'intervento può essere molto diversa al variare del tipo di attori ai quali si chiede di esprimerla: un attuatore sarà soddisfatto se tutto si è svolto secondo le procedure; un imprenditore o un'associazione di categoria che cofinanziano un corso di formazione daranno un giudizio positivo se l'allievo formato è pronto a lavorare in una specifica azienda o in un certo settore, mentre il destinatario stesso potrebbe aver desiderato una preparazione diversa, magari più vasta, che potesse aprirgli un ventaglio più ampio di opportunità (Torrigiani 2011: 98).

Trasponendo l'esempio citato nel settore delle politiche contro la povertà, è plausibile che un intervento sia giudicato positivo dai promotori e dagli operatori in quanto la sua implementazione ha seguito tutto l'iter programmato e abbia raggiunto una platea ampia di famiglie, ma che non sia percepito altrettanto positivamente da chi ne ha fruito direttamente in quanto ha lasciato irrisolti alcuni bisogni collegati allo stato di indigenza. Constatato che attori diversi

privilegiano aspetti differenti di un intervento in base ai quali ne giudicano la bontà, si è condivisa così la scelta di attribuire ai destinatari degli interventi presi in esame nel presente lavoro “lo status di *esperto locale*, di *testimone privilegiato*” (Tomei 2004: 59) rendendo il loro punto di vista uno specifico oggetto di indagine e considerandolo un apporto necessario ad approfondire alcuni punti nevralgici degli interventi medesimi. Più in particolare, l'utilizzo di questo approccio e tipologia di indagine risulta ancorato, nel caso dei CIS, all'opportunità di sondare attraverso la voce dei beneficiari aspetti di rilievo collegati al funzionamento e agli effetti (percepiti) di una misura di sostegno che, sino ad ora, non era stata resa oggetto di studi valutativi pur essendo attiva da diversi anni<sup>101</sup> e, nel caso del RCI, di ottenere dai beneficiari un set di informazioni-chiave sugli esiti - anche in questo caso percepiti - della sperimentazione a pochi mesi di distanza dalla sua conclusione. Senza contare, infine, che la conduzione di una indagine sui beneficiari ha rappresentato, per entrambe le misure in esame, una concreta possibilità di costruire una base conoscitiva preliminare sulla quale innestare analisi future più circostanziate.

## 4.2 Obiettivi e caratteristiche delle indagini

Muovendo dall'esigenza comune di accrescere il patrimonio di conoscenze relative all'impianto e agli effetti percepiti delle misure di contrasto alla povertà esperite al livello locale in Italia, gli esercizi di valutazione riguardanti i CIS della Regione Valle d'Aosta e il RCI del Comune di Livorno hanno inteso rispondere ad una domanda valutativa volutamente generale che riflettesse il carattere esplorativo, e non tipicamente esplicativo, del presente percorso di ricerca: “*in che modo vengono percepiti gli interventi erogati e i relativi effetti da parte di chi ne ha fruito direttamente?*”. Una domanda così formulata, pur nella sua estrema generalità, ha portato con sé il vantaggio di poter indirizzare il fuoco dell'indagine su aspetti molteplici collegati all'implementazione degli interventi in esame<sup>102</sup>, a partire dalle caratteristiche dei beneficiari fino alla coerenza tra le finalità previste dalle disposizioni che regolano le due tipologie di prestazioni e gli atteggiamenti di chi li ha percepiti, e ancora alla corrispondenza tra le caratteristiche degli interventi e i bisogni dei beneficiari a cui sono stati indirizzati. Tutto ciò nell'ottica di formulare un giudizio mettendo in primo piano quegli elementi utili a rispondere all'interrogativo da cui si è originato il lavoro di ricerca, e cioè se ci sono e quali sono gli aspetti propulsivi ascrivibili agli interventi di sostegno al reddito promossi al livello locale, quando essi prendono la forma di misure condizionate. La finalità attribuita ai due esercizi valutativi è, pertanto, ricompresa nell'area del *learning* di ispirazione comunitaria (v.

---

<sup>101</sup> Quanto ad indagini pregresse focalizzate sulle misure di assistenza economica in Valle d'Aosta, si cita la ricerca diretta a partire dal 2005 da Nicola Negri dell'Università di Torino (v. Vannoni, Negri 2006). Si è trattato di uno studio longitudinale riguardante la coorte di soggetti beneficiari dei contributi previsti dalla LR 19/1994 dal 1999 al 2004, condotto mediante l'analisi dei dati contenuti negli archivi amministrativi regionali.

<sup>102</sup> Si segnala che ambedue gli evaluandi sono categorizzabili come *programmi* di lotta alla povertà, in base alla classificazione delle *policy* elaborata da Giuseppe Moro (2005) e presente nel paragrafo 1.2.2.

paragrafo 1.2.3), in quanto essi mirano a comprendere meglio il funzionamento e gli effetti degli evaluandi, mentre i criteri a cui gli esercizi valutativi sono stati improntati (v. paragrafo 1.1) sono quello *interattivo* in quanto gli interventi sono rilette mettendo al centro l'opinione dei destinatari, e quello che definirei dell'*utilità percepita* (cfr. paragrafo 1.2.5) poiché le indagini condotte sono funzionali a comprendere se i CIS e il RCI siano riusciti a soddisfare i bisogni dei beneficiari, attraverso l'analisi delle percezioni di questi ultimi.

Per non incorrere nel rischio di generare risposte generiche, la rilevazione ha perseguito in entrambi i casi selezionati i seguenti obiettivi specifici, corrispondenti a tre focus distinti di indagine:

1. delineare il profilo socio-economico dei soggetti che hanno avuto accesso alle due misure, integrando i dati forniti dalle amministrazioni di riferimento;
2. analizzare i comportamenti dei beneficiari con riferimento all'erogazione dei CIS e del RCI, sondando le modalità attraverso cui essi sono venuti a conoscenza delle misure (es. canali istituzionali o informali), unitamente alle voci di spesa a cui sono stati destinati i contributi ricevuti, nonché l'eventuale fruizione di ulteriori prestazioni regionali o comunali;
3. analizzare la dimensione più tipicamente "soggettiva" dei beneficiari, nello specifico il loro punto di vista sulle misure erogate, nella loro duplice veste di sostegno economico e sostegno all'attivazione, nonché sulla ricaduta di queste ultime sulla situazione familiare di ciascun soggetto.

Per la realizzazione delle indagini ci si è avvalsi della metodologia comunitaria delle *beneficiary surveys*, descritta nel paragrafo 3.1.1, attraverso la somministrazione del medesimo questionario strutturato (in appendice al presente elaborato) ad un campione di percettori dei CIS e del RCI, differenziato solo in relazione agli aspetti peculiari di ciascuna misura.

Per esigenze di rigore metodologico è opportuno fornire alcune precisazioni rispetto all'utilizzo della predetta metodologia in seno alle due indagini. Anzitutto, esse non si configurano come valutazioni dell'efficacia dei CIS e del RCI in senso stretto; le analisi, cioè, non mirano a stimare, attraverso procedure statistiche e matematiche, il loro effetto "netto" sulla situazione familiare, economica e sociale dei beneficiari (v. nota n. 96). Esse si focalizzano, piuttosto, sulle eventuali percezioni di miglioramento (o peggioramento) della propria condizione che i soggetti attribuiscono alla fruizione dei CIS e del RCI in un dato arco temporale (2015 nel caso dei primi, 2016 nel caso del secondo). Pertanto, le domande presenti nel questionario somministrato ai soggetti dei rispettivi campioni tendono a rilevare una percezione diretta e intuitiva dell'effetto dei contributi, che non impone ai rispondenti uno sforzo cognitivo eccessivo (e, peraltro, poco auspicabile per ragioni di attendibilità della risposta). In secondo luogo, a causa dei vincoli temporali ed organizzativi riguardanti le operazioni di rilevazione, per la conduzione delle due indagini si è privilegiato il solo utilizzo del predetto questionario strutturato, non potendovi affiancare strumenti più tipicamente qualitativi, quali focus group ed interviste

semi-strutturate, tradizionalmente impiegati nelle ricerche che indagano dimensioni riferite alla soggettività degli intervistati. Se tale scelta non ha potuto assicurare la personalizzazione dei contenuti espressi dai rispondenti, è risultata comunque funzionale ad allargare la platea dei potenziali soggetti coinvolti nella rilevazione, nonché a garantire una maggiore disponibilità di questi ultimi all'intervista, essendo il questionario strutturato (anonimo) uno strumento che comporta, generalmente, una minore invasività nella soggettività delle persone interpellate (*cf.* Altieri 2009). Un'ultima precisazione riguarda la fase in cui le rilevazioni si sono svolte. Nel caso dei CIS erogati in Valle d'Aosta, l'indagine non presenta i tratti di una valutazione *ex post tout court*, ossia condotta soltanto dopo la conclusione di un programma o di una politica, per la semplice ragione che i CIS costituiscono delle prestazioni a carattere strutturale e che, conseguentemente, il 2015, anno cui l'indagine si riferisce, non è coinciso con il termine dell'intervento. Pertanto, è plausibile che parte di coloro che hanno ricevuto i contributi nell'anno citato ne abbiano usufruito anche nel 2016 e nel 2017, e che possano riceverli nelle annualità successive. Per questi motivi, l'indagine sui contributi valdostani assume maggiormente i caratteri di una *rilevazione intermedia* (v. paragrafo 1.2.5), tesa ad evidenziare la percezione che i beneficiari hanno avuto della misura e dei suoi effetti in un preciso intervallo di erogazione. Nel caso del RCI erogato dal Comune di Livorno, invece, la rilevazione effettuata presenta i caratteri propri di un'indagine valutativa *ex post*, tesa a rilevare gli effetti (percepiti) direttamente connessi all'intervento in un periodo non distante dalla sua conclusione (nello specifico 4 mesi dopo), e non di un'indagine di valutazione conclusiva, tesa invece a giudicarne gli impatti, apprezzabili solitamente dopo un intervallo temporale relativamente ampio (*cf.* Palumbo 2001). Le informazioni rilevate per ambedue gli evaluandi, pertanto, devono essere lette in un'ottica di effetti e di percezioni scaturite nel breve termine, rispetto al momento in cui gli interventi sono stati erogati.

### **4.3 Lo strumento di rilevazione**

L'elaborazione del questionario strutturato adoperato nelle rilevazioni è stata guidata dall'interesse di ricavare, nel caso di entrambi gli interventi in esame, un set di informazioni-chiave che insistono sul tema delle misure contro la povertà e che si pongono in linea con gli obiettivi specifici dell'indagine sopra delineati.

In primo luogo, parte delle domande contenute nel questionario hanno inteso comprendere se i CIS e il RCI siano stati utilizzati e percepiti dalle unità del rispettivo campione esclusivamente come mezzo per soddisfare esigenze primarie del nucleo familiare (alimentazione, vestiario, avere un tetto), nonché per potersi garantire il godimento di alcuni beni durevoli, generalmente posseduti dalle famiglie (lavatrice, TV, frigorifero, mezzo di locomozione proprio ecc.), oppure se, accanto a queste finalità, essi siano stati percepiti come mezzi utili a "procurarsi" delle occasioni di miglioramento della propria condizione sociale (ad esempio per entrare o ri-entrare nel mondo del lavoro, per partecipare alla vita culturale del proprio territorio, per rafforzare le proprie

relazioni sociali), essendo quest'ultima correlata per più di un verso al reddito familiare. In sostanza, è stato ritenuto opportuno avere delle indicazioni sulla funzione attribuita dai beneficiari a ciascuna misura: se prettamente materiale, legata alla sussistenza, o se anche connessa alla possibilità di rafforzare la propria condizione sociale, rintracciando nella seconda alternativa una variabile significativa in riferimento ai processi di autonomizzazione del beneficiario.

In secondo luogo, mediante il questionario si è voluta indagare l'esistenza e la forza della rete sociale dei beneficiari, partendo da quella informale costituita da parenti non coabitanti, amici, vicini e conoscenti, per poi raccogliere informazioni sul supporto che i soggetti hanno ricevuto da soggetti pubblici e dal terzo settore. Nei casi in esame, si è voluto comprendere se la situazione di disagio economico si sia accompagnata a circostanze di isolamento/emarginazione sociale soprattutto al livello della rete informale, considerando che uno dei rischi dello stato di povertà, condiviso dagli studiosi e dalle istituzioni (v. ad esempio Commissione europea 2004b), riguarda proprio la chiusura dei singoli all'interno delle sole reti parentali prossime, la quale incide negativamente sul livello di integrazione sociale delle persone in difficoltà economica.

Terzo, un ulteriore elemento che si è inteso indagare riguarda la condizione economica presente e futura, percepita dai beneficiari. E' apparso rilevante ottenere indicazioni su questo aspetto per alcune ragioni principali:

- Per comprendere se, e in che misura, i percettori abbiano attribuito ai CIS e al RCI il miglioramento, peggioramento o lo stato invariato della propria condizione economica;
- Per avere indicazioni sulla presenza nei due campioni di soggetti che, secondo gli indicatori della metodologia di indagine EU-SILC, possano essere ricondotti in una situazione di grave deprivazione materiale;
- Nel caso specifico dei CIS, per verificare il manifestarsi di scostamenti nella percezione della propria condizione economica tra i beneficiari in base all'entità del contributo ricevuto, essendo i CIS trasferimenti a quota variabile (sono tanto più cospicui quanto più il reddito familiare complessivo è inferiore alla soglia del minimo vitale); e per analizzare la dipendenza dal contributo, essendo forse più probabile che un percettore dei CIS che reputi non soddisfacente la propria condizione economica attuale e futura faccia nuovamente richiesta dei contributi.

Infine, attraverso il questionario si è voluta porre l'attenzione sulla percezione che gli intervistati hanno dell'importanza della partecipazione ai percorsi di sostegno e di attivazione previsti da ciascuna misura, nonché dell'inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro. In particolare, è stato utile rilevare se i beneficiari (abili e in età da lavoro) percepiscano, in qualche modo, i CIS e il RCI come "sussidi aggiuntivi" per la perdita o per la mancanza di lavoro, o come una sorta di sostituto del reddito da lavoro, in quanto tali opzioni esulano dagli obiettivi con cui i contributi monetari per le famiglie in difficoltà sono, generalmente, concepiti ed erogati.

Il questionario, elaborato sulla base delle ipotesi di lavoro appena esposte, si compone di 29 domande nel caso dei CIS e di 30 nel caso del RCI<sup>103</sup>, racchiuse in 3 sezioni principali riguardanti:

- Il profilo anagrafico e socio-economico dei beneficiari (stato civile del beneficiario, presenza di soggetti minori e portatori di handicap nel nucleo, titolo di studio e condizione lavorativa del richiedente e del coniuge, forza dei legami sociali del nucleo ecc.)<sup>104</sup>;
- Le modalità di accesso e di utilizzo principali dei contributi ricevuti, anche in considerazione delle ulteriori (eventuali) entrate del nucleo;
- La personale valutazione delle caratteristiche della misura e delle sue ricadute, unitamente alla valutazione delle eventuali difficoltà incontrate nello svolgimento delle attività previste dal piano assistenziale individualizzato, predisposto dal servizio sociale nel caso dei CIS, e al grado di soddisfazione per le attività di utilità collettiva, il cui svolgimento ha accompagnato l'elargizione del sussidio economico nel caso del RCI.

L'analisi dei dati emersi dal questionario è stata effettuata mediante un'analisi della sola distribuzione delle frequenze riscontrate per ciascuna domanda, considerato il numero non elevato di casi coinvolti in ambedue le rilevazioni (v. oltre).

#### **4.4 Implementazione, limiti e valore delle indagini**

Tenuto conto dei vincoli temporali ed organizzativi alla realizzazione di un'indagine sull'intero universo dei beneficiari dei CIS nel 2015 (172 soggetti) e del RCI (100 soggetti), si è scelto di procedere, in entrambi i casi, all'estrazione di un campione casuale di 60 unità da coinvolgere in ciascuna rilevazione, considerando un margine di errore ed un livello di confidenza analoghi a quelli utilizzabili in indagini di *customer satisfaction* nelle pubbliche amministrazioni<sup>105</sup>. E' stata successivamente inviata, al domicilio dei soggetti selezionati, una lettera informativa sugli obiettivi della rilevazione con acclusa una copia del questionario, preannunciando il successivo contatto per lo svolgimento dell'intervista telefonica. Tuttavia, il mancato recapito dell'informativa per variazione di domicilio, l'irreperibilità telefonica, i contatti telefonici errati o non più esistenti, l'indisponibilità all'intervista di parte dei soggetti selezionati hanno indotto ad effettuare la rilevazione su un campione effettivo di 30 unità in ambedue i casi, corrispondente al 17,4% dei soggetti appartenenti all'universo dei beneficiari dei CIS, e al 30% di quelli del RCI (v. Tabella 12). A questi

---

<sup>103</sup> Si è ritenuto opportuno, anche su parere delle Amministrazioni coinvolte nelle indagini, di non inserire nel questionario più di 30 domande, al fine di non scoraggiare i beneficiari del campione all'adesione all'intervista telefonica.

<sup>104</sup> Si precisa che nel questionario relativo a ciascuna misura non sono state inserite domande relative a variabili anagrafiche dei beneficiari, i cui dati erano già in possesso dell'Amministrazione di riferimento (ad es. età del richiedente, numero dei componenti del nucleo, cittadinanza, residenza del richiedente e dei familiari ecc.)

<sup>105</sup> Per approfondimenti, si consulti il documento riguardante la definizione del campione, disponibile al seguente sito <http://qualitapa.gov.it/iniziativa-in-corso/migliorapa/cassetta-degli-attrezzi/>

soggetti è stato somministrato, tramite intervista telefonica, il questionario descritto nel paragrafo precedente, che essi avevano precedentemente ricevuto a casa.

**Tabella 12: Universo, campione teorico e campione effettivo nelle indagini sui CIS e sul RCI**

Indagine	Universo beneficiari	Campione teorico	Campione effettivo	Rapporto Campione effettivo/ Universo (%)	Periodo di Rilevazione
CIS Regione Valle d'Aosta	172 unità (anno 2015)	60 unità	30 unità	17,4	Novembre-Dicembre 2016
RCI Comune di Livorno	100 unità	60 unità	30 unità	30	Marzo 2017

Oltre ai limiti connaturati alle rilevazioni condotte attraverso la somministrazione di questionari strutturati (*cf.* Corbetta 2014), le indagini sui beneficiari dei CIS e del RCI ne presentano di ulteriori, che è necessario esplicitare per esigenze di rigore metodologico. In particolare, lo scostamento della numerosità del campione teorico rispetto a quella del campione effettivo, esito parziale di una forma di autoselezione del campione che ha plausibilmente indotto a non partecipare all'intervista chi non riteneva rilevanti i due interventi, ha inciso inevitabilmente sulla rappresentatività dello stesso, incrementando i valori del margine di errore e restringendo il livello di confidenza, sebbene in ambedue i casi il campione effettivo copra una percentuale comunque significativa dei soggetti appartenenti all'universo. Inoltre, la già menzionata impossibilità di affiancare al questionario strutturato l'utilizzo di strumenti di rilevazione di tipo qualitativo non ha reso possibile indagare a fondo alcuni aspetti legati alla dimensione soggettiva dei beneficiari dei CIS e del RCI (ad esempio: l'incidenza di problematiche diverse dal disagio economico sulle difficoltà del nucleo; le loro aspettative rispetto alla fruizione del contributo; il loro rapporto con i servizi comunali ecc.) che possono, ragionevolmente, influenzare la percezione che essi hanno di ciascuna misura nel suo complesso, e dei suoi effetti. Inoltre, considerate la natura e le finalità delle indagini, il questionario di rilevazione non ha esplorato alcune aree riguardanti: le condizioni abitative e di salute dei beneficiari, la loro spesa per consumi e la propensione al risparmio, l'esistenza di problematiche ulteriori rispetto alla mancanza di un reddito adeguato (es. dipendenze, problemi con la legge, patologie psichiatriche ecc.), non essendo possibile, pertanto, ricostruire in maniera del tutto esauriente il loro profilo economico, sanitario e sociale. Infine, non essendo stato possibile progettare e procedere ad intervistare gli altri *stakeholder* chiave delle misure in esame (soggetti responsabili ed operatori) il quadro delle informazioni emerse dall'indagine non può naturalmente definirsi esaustivo.

Esplicitati questi limiti, è importante richiamare l'attenzione sul fatto che il potenziale delle indagini in esame, condotte interpellando i beneficiari diretti delle due misure, risiede in una duplice opportunità collegata ad un utilizzo sia

concettuale che scientifico dei risultati emersi. Da un lato, esse si pongono come punto di partenza per l'implementazione di operazioni non episodiche di monitoraggio e valutazione degli interventi di sostegno economico, che tengano in considerazione il punto di vista dei beneficiari sulle medesime, in quanto elemento non secondario nel giudizio sul successo (o insuccesso) degli interventi, consentendo al contempo di identificare fenomeni di rilievo da rendere oggetto di approfondimento di future rilevazioni *ad hoc*. Dall'altro lato, i risultati scaturiti dalle indagini, seppur riguardanti un campione non perfettamente rappresentativo di percettori dei CIS e del RCI, si qualificano come spunti di riflessione utili a rintracciare punti di forza e criticità relativi all'erogazione delle misure, di cui le rispettive Amministrazioni potranno servirsi in un'ottica di ridefinizione o ricalibrazione del sistema locale dei trasferimenti monetari condizionati a favore delle famiglie in difficoltà.

Delineate le caratteristiche delle indagini sul campo sviluppate nel presente lavoro, si procede ora a presentarne separatamente i principali risultati nei Capitoli che seguono, i quali sono stati elaborati seguendo una strutturazione comune:

- nella prima parte viene fornita una sintetica esposizione dei dati sul contesto socio-economico e sulla diffusione della povertà nel territorio di riferimento;
- nella seconda è presente una descrizione delle caratteristiche salienti di ciascun intervento utile ad inquadrare meglio i risultati emersi;
- nella terza si procede all'analisi dei principali dati scaturiti dall'indagine;
- a conclusione di ciascun Capitolo vengono formulate, alla luce dei risultati emersi, alcune riflessioni di ordine generale sull'erogazione di ciascuna misura esaminata.

## **CAPITOLO 5: INDAGINE SUI BENEFICIARI DEI CONTRIBUTI PER L'INCLUSIONE SOCIALE DELLA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA**

### **5.1 Il contesto socio-economico e la diffusione della povertà in Valle d'Aosta**

La Valle d'Aosta si estende su un territorio di poco superiore ai 3200 km<sup>2</sup> sul quale vive una popolazione pari a 127.329 unità (dati Istat all'1 gennaio 2016), che si distribuisce su 74 Comuni, di cui solo quello di Aosta conta più di 10.000 abitanti (34.390 nel dettaglio), mentre gli altri hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Gli ultimi dati Istat indicano che nel territorio valdostano risiedono 8.480 cittadini stranieri, pari al 6,7% della popolazione regionale (al 31 dicembre 2015), una percentuale inferiore sia a quella nazionale (8,3%), sia a quella relativa alle regioni del Nord-Ovest (10,6%).

I dati emersi dalla *Rilevazione sulle forze di lavoro* dell'Istat del 2016 indicano che le condizioni del mercato del lavoro sono lievemente peggiorate nel 2015 (v. anche Banca D'Italia 2016): il numero di occupati, salito leggermente nel 2014, è tornato a ridursi moderatamente (-0,5%), in controtendenza rispetto all'andamento medio nazionale e delle regioni del Nord Ovest (0,8% in entrambe le aree di confronto). Il tasso di occupazione è rimasto stabile al 66,2%, mantenendosi al di sopra del dato medio delle regioni del Nord Ovest, mentre il tasso di disoccupazione è rimasto invariato all'8,9%, valore massimo dal 2004. Come sintetizzato dall'Osservatorio Economico e Sociale della Regione<sup>106</sup>, la Valle d'Aosta "da molti anni non conosceva tensioni occupazionali così rilevanti. Nonostante l'eccezionalità dei trend negativi, [la sua posizione] tra le regioni italiane si conferma sui livelli più elevati per quanto riguarda il tasso di occupazione, mentre si colloca ancora tra i livelli più bassi con riferimento al tasso di disoccupazione". Un ulteriore dato da menzionare riguarda i *Neet (Not in Employment, Education or Training)*, ossia i giovani tra i 15 e 29 anni che non studiano, non frequentano corsi di formazione, né lavorano. Secondo i dati presenti nel rapporto della Banca d'Italia (2016) la loro incidenza sulla popolazione regionale complessiva<sup>107</sup> è aumentata nel 2015 dello 0,4%, toccando il valore del 19,7%, inferiore alla media nazionale (27,9%) ma superiore a quello delle regioni del Nord Ovest (19,2%).

Quanto alla diffusione della povertà sul territorio regionale, come messo in evidenza dalla recente indagine condotta dalla CGIL Valle d'Aosta e dall'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali Ires Lucia Morosini di Torino (2016), pur in presenza di elevati livelli di reddito e di una distribuzione tra le più equilibrate al livello nazionale, è aumentata anche in Valle d'Aosta l'incidenza della povertà relativa. Secondo i dati Istat, nel 2015 sono 7,2 le famiglie ogni 100 che si trovano in questa situazione, valore che supera l'incidenza della povertà relativa nel 2014 attestatasi sul 6,4% e, in misura maggiore, quella relativa al 2013

---

<sup>106</sup> La sintesi completa è disponibile al link:

[http://www.regione.vda.it/statistica/statistiche\\_per\\_argomento/mercato\\_lavoro/default\\_i.aspx](http://www.regione.vda.it/statistica/statistiche_per_argomento/mercato_lavoro/default_i.aspx)

<sup>107</sup> I dati considerano una fascia d'età più ampia: 15-34 anni

(5,3%). Rispetto all'incidenza della povertà relativa individuale, nel 2015 sono 10,5 gli individui ogni 100 a trovarsi in questa situazione, rispetto ai 7,7 del 2014 (v. Tabella 13). Il valore supera la media relativa alle regioni del Nord Ovest (8,8%), mentre è inferiore alla percentuale nazionale (13,7%).

**Tabella 13: Incidenza (%) della povertà relativa individuale negli anni 2014 e 2015**

<b>Territorio</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Italia	12,9	13,7
Nord	6,8	8,2
Nord-ovest	6,8	8,8
Valle d'Aosta	<b>7,7</b>	<b>10,5</b>

Fonte: Elaborazione dati Istat (2016a)

I risultati dell'ultima indagine EU-SILC (Istat 2016b) permettono di approfondire il quadro della situazione, identificando la quota di soggetti a rischio di povertà o esclusione sociale presenti sul territorio valdostano. Nel 2015, il valore dell'indicatore è di 17,9 individui ogni 100, e risulta incrementato dello 0,4% rispetto all'anno precedente. Nell'Italia nordoccidentale tale valore è superato dal Piemonte (18%) e dalla Liguria (25,8%), e risulta inferiore al dato nazionale (28,7%).

**Tabella 14: Indicatori di povertà o esclusione sociale nelle Regioni nordoccidentali (Anni 2014-2015 per 100 individui con le stesse caratteristiche<sup>(a)</sup>)**

	<b>ANNO 2014</b>				<b>ANNO 2015</b>			
	<b>Rischio di povertà o esclusione sociale</b>	<b>Rischio di povertà</b>	<b>Grave deprivazione</b>	<b>Bassa intensità lavorativa</b>	<b>Rischio di povertà o esclusione sociale</b>	<b>Rischio di povertà</b>	<b>Grave deprivazione</b>	<b>Bassa intensità lavorativa</b>
Italia	28,3	19,4	11,6	12,1	28,7	19,9	11,5	11,7
Valle d'Aosta	17,5	8,4	9,4	6,7 <sup>(b)</sup>	17,9	7,0 <sup>(b)</sup>	9,4	6,6 <sup>(b)</sup>
Piemonte	18,8	13,8	5,3	7,2	18,0	11,9	6,6	6,7
Lombardia	18,1	9,0	8,5	7,1	17,6	11,1	6,4	5,3
Liguria	26,5	16,6	12,7	10,1	25,8	15,9	11,6	8,7

Fonte: Elaborazione dati Istat (2016b)

(a): Il rischio di povertà è calcolato sui redditi 2014 e la bassa intensità di lavoro è calcolata sul numero totale di mesi lavorati dai componenti della famiglia durante il 2014.

(b): Stima corrispondente ad una numerosità campionaria compresa tra 20 e 49 unità.

E' opportuno evidenziare, inoltre, i dati riguardanti gli altri tre indicatori previsti dalla metodologia EU-SILC: nel 2015 gli individui in condizione di grave deprivazione sono il 9,4% (medesimo valore del 2014), percentuale inferiore soltanto a quella registrata in Liguria nel Nord Ovest d'Italia. Gli individui a rischio povertà e a bassa intensità lavorativa, invece, diminuiscono rispetto al 2014 (v. Tabella 14).

In generale, si può affermare che la povertà in Valle d'Aosta, pur non configurandosi come una problematica ampiamente diffusa nella regione, rappresenta un fenomeno degno di attenzione, il quale risulta influenzato dalle dinamiche socio-relazionali che caratterizzano il territorio. A riguardo, la ricerca Cgil-Ires sopra citata, ha messo in evidenza come, oltre al costo della casa, in Valle d'Aosta i principali fattori considerati fonte di disagio riguardino:

l'isolamento fisico e relazionale delle persone, legato in particolare alla frammentazione dei centri urbani (aggravato da collegamenti non adeguati), al problema degli anziani soli e ai nuclei familiari sempre più ridotti. L'isolamento viene anche indicato come conseguenza della situazione di disagio, che porterebbe le persone a non chiedere aiuto, ritirandosi dalle relazioni con gli altri. Al gradino successivo vengono poi indicati, sullo stesso piano, la conflittualità intrafamiliare (legata come sappiamo alla crescita del numero di separazioni e divorzi), il problema delle dipendenze e l'abbandono scolastico, mostrando dunque una molteplicità di elementi coinvolti nel fenomeno, legati non solamente alla deprivazione materiale, ma a sfere diverse del benessere degli individui. (nota introduttiva al rapporto, p.4)

La medesima indagine ha, infine, enfatizzato la necessità dell'integrazione tra i diversi attori sociali e i diversi comparti del welfare regionale che si occupano di povertà, nella direzione di un "approccio alle situazioni di fragilità meno settorializzato e più organico" (*ibidem*, p.79), funzionale ad elaborare risposte e misure di contrasto coerenti rispetto ai caratteri con cui il fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale si manifesta nel territorio.

## 5.2 Le caratteristiche della misura

I CIS vengono introdotti dall'art. 13 della LR 23/2010 (nota come *Testo unico in materia di interventi economici di sostegno e promozione sociale*) nel CAPO III: *Interventi a sostegno delle situazioni di difficoltà socio-economica*<sup>108</sup>, e la loro erogazione è soggetta alle condizioni e ai vincoli descritti nella delibera della Giunta regionale n. 1132 del 2014 (che revoca quella previgente, n. 1552 del 2011).

Si tratta di una misura erogata per fornire un supporto alle difficoltà temporanee delle famiglie, attraverso l'innalzamento del reddito dei richiedenti fino ad una soglia denominata *minimo vitale*, fissata annualmente dalla Giunta

---

<sup>108</sup> Il Testo Unico ha abrogato la LR 19/1994 che disciplinava all'art. 3 *i contributi integrativi al minimo vitale* a favore di singoli e di nuclei familiari sprovvisti di reddito o in possesso di un reddito inferiore ad una soglia economica approvata annualmente dalla Giunta regionale, la cui erogazione era sospesa in maniera automatica nel caso in cui i richiedenti avessero rifiutato soluzioni alternative al contributo monetario, ivi comprese quelle riguardanti l'inserimento lavorativo. I predetti contributi sono stati assorbiti dai CIS.

regionale (art. 5 della LR 23/2010). Tale soglia, prefissata per una famiglia unipersonale, è calcolata sulla base della percentuale di variazione dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), e viene parametrata con le scale di equivalenza per le famiglie con più di un componente. La prestazione si configura, pertanto, come un “top-up scheme” (cfr. Zanini *et al.* 2011), prevedendo l'erogazione di un contributo a quota variabile, nello specifico un'integrazione del reddito pari alla differenza tra il valore dell'IRSEE o ISEE (v. oltre), calcolato su base mensile, e l'importo del minimo vitale stabilito dalla Giunta regionale<sup>109</sup>.

Le condizioni di eleggibilità alla fruizione dei CIS si ispirano al principio dell'universalismo selettivo: i contributi non sono diretti a specifiche categorie di destinatari (es. anziani, disabili, disoccupati) ma alle famiglie, anche unipersonali, residenti sul territorio regionale, che si trovano in una situazione economica inferiore all'importo corrispondente alla soglia del minimo vitale. In continuità con la precedente normativa sull'assistenza economica (LR 19/1994), l'erogazione dei CIS non è, quindi, subordinata al requisito anagrafico, né alla cittadinanza del richiedente e né al numero di anni in cui si è residenti nella regione. Inoltre, lo stanziamento dei fondi pubblici destinati ai CIS garantisce la copertura a tutte le famiglie che si trovino nella condizione di bisogno che dà accesso al beneficio.

Il computo della condizione economico-patrimoniale per determinare l'ammissibilità alla misura è stato affidato fino al 2014 all'Indicatore Regionale della Situazione Economica Equivalente (IRSEE), e dal 2015 in poi all'ISEE. Rispetto a quest'ultimo, l'indicatore regionale teneva conto anche delle rendite INAIL, dei contributi di cui alla LR 11/1999, delle pensioni non soggette ad Irpef, degli eventuali redditi prodotti all'estero di tutti i componenti nel nucleo e non inclusi nell'ISEE. Inoltre, come prescritto dalla delibera n. 1132 del 2014, l'IRSEE era integrato dai seguenti contributi economici, non riparametrati al valore della scala di equivalenza:

- i vari contributi per la locazione,
- i contributi erogati dal Comune di Aosta (assegni di cura per assistenza alternativa all'istituzionalizzazione) ai sensi dell'art. 18 della LR 23/2010;
- le misure economiche regionali con finalità anticrisi;
- i contributi di tipo assistenziale erogati dall'Assessorato regionale Sanità, Salute e Politiche Sociali, dall'Assessorato regionale Istruzione e Cultura, e dagli Enti Locali;
- i finanziamenti per il micro-credito e per il prestito sociale d'onore;
- i contributi erogati dal Comune di Aosta ai nuclei colpiti da sfratto o emergenza abitativa;
- i contributi previsti agli artt. 13, 14 e 15 della LR 23/2010 (CIS, Contributi straordinari, Contributi straordinari per spese sanitarie) richiesti nello stesso anno;

---

<sup>109</sup> Il contributo mensile massimo erogabile è pari ad €900,00.

- i contributi erogati dagli Enti Locali per il pagamento di affitto e spese accessorie.

La normativa sui CIS, oltre a negare la concessione del beneficio ai nuclei con una situazione economica pari o superiore alla soglia del minimo vitale, indica altre condizioni di esclusione connesse alla: titolarità di beni immobili ovunque ubicati (ad eccezione dell'unità adibita ad abitazione principale) e di beni mobili registrati; disponibilità di titoli, depositi e obbligazioni; esistenza di persone tenute a prestare gli alimenti; all'essere ospiti in strutture assistenziali per famiglie composte da un solo soggetto. E' importante evidenziare che le ulteriori condizioni di esclusione o decadenza previste non afferiscono alla situazione economica o patrimoniale del nucleo, bensì all'attivazione del richiedente e degli altri membri nel mercato del lavoro: i contributi, secondo una logica di *welfare to work*, non sono concessi alle famiglie i cui componenti abbiano rifiutato offerte lavorative, abbiano cessato volontariamente attività lavorative o abbiano rifiutato, abbandonato o frequentato in modo discontinuo attività formative, tirocini, stage, progetti personalizzati ovvero ogni altra attività tesa a favorirne l'inserimento lavorativo, nell'arco dell'ultimo anno dalla data di presentazione della richiesta dei CIS.

Il riferimento all'attivazione del richiedente, e dei componenti del nucleo, è strettamente correlata alla natura dei CIS: essi si configurano come *trasferimenti monetari condizionati*, ossia, secondo la già menzionata definizione fornita da Leone (2015), prestazioni i cui beneficiari si impegnano a realizzare determinate attività richieste dal programma, pena la riduzione o la decadenza dal beneficio. Nel caso di specie, la condizionalità è individuata nell'obbligo di aderire alla proposta di piano assistenziale individualizzato (art. 13 LR 23/2010, comma 5, punto e) concordata con i servizi sociali territoriali competenti, e di non rifiutare soluzioni alternative al contributo economico, comprese quelle di tipo lavorativo, pena l'esclusione dalla misura. La previsione di un percorso di sostegno quale condizione per l'erogazione del contributo, è un aspetto particolarmente enfatizzato dalla normativa che disciplina i CIS<sup>110</sup> (e, anche, le altre misure economiche introdotte dalla LR 23/2010), nell'ottica di favorire processi di autonomizzazione dei beneficiari, limitando il più possibile la loro dipendenza dal beneficio. Tale aspetto considerato contestualmente al carattere universale di accesso alla misura, vincolato alla sola prova dei mezzi, conferisce ai CIS i connotati tipici di uno schema di reddito minimo, per come esso è stato inteso nel paragrafo 2.3.1.

Come specificato all'art. 3 comma 3, il percorso di sostegno per i destinatari degli interventi della citata legge si articola in 3 fasi:

- valutazione preliminare effettuata dall'assistente sociale attraverso l'ascolto e la definizione condivisa della domanda espressa dall'interessato, considerando e mettendo in relazione le risorse personali, quelle della sua famiglia, del contesto sociale di appartenenza, dei servizi pubblici e del privato sociale;

---

<sup>110</sup> E' importante evidenziare che l'art. 16 della LR 23/2010 prevede la possibilità di erogare il contributo con quietanza a terzi per garantirne un utilizzo corretto, in relazione ai contenuti del piano assistenziale individualizzato.

- predisposizione di un piano assistenziale individualizzato, anche avvalendosi dei competenti servizi socio-sanitari e del lavoro, che preveda l'assunzione di precisi compiti, impegni e responsabilità da parte del soggetto interessato e dei componenti il nucleo familiare, al fine di superare la condizione di bisogno;
- verifica degli impegni assunti e degli esiti dell'intervento.

Il comma 4 dell'art. 3 prevede, inoltre, che il percorso di sostegno sia verificato *in itinere* mediante un sistema di monitoraggio e valutazione che ne accerti gli esiti in termini di acquisita autonomia delle persone prese in carico.

I CIS sono concessi, in via generale, per un periodo sufficiente a risolvere la situazione di disagio economico (art. 13, comma 3), non eccedente la durata dell'anno solare. In sostanza, a differenza di gran parte delle misure a sostegno del reddito esperite in altri contesti regionali (*cf.* Morlicchio e Lumino 2013; paragrafo 2.4), la norma sui CIS non prevede una durata predeterminata dell'erogazione dei contributi: quest'ultima viene stabilita caso per caso dalla Commissione che valuta le istanze, tenendo conto anche della durata proposta dall'assistente sociale e delle altre osservazioni contenute nel piano assistenziale. In deroga a quanto sopra riportato, i CIS sono concessi con carattere di continuità e fino al 31 dicembre dell'anno di presentazione della domanda, alle famiglie composte esclusivamente da soggetti ultrasessantacinquenni, oppure da ultrasessantacinquenni e soggetti maggiorenni inabili al lavoro. In questi casi, l'importo annuo massimo erogabile è 2500€.

Le istanze per la richiesta di fruizione dei contributi devono essere presentate, in un qualsiasi periodo dell'anno<sup>111</sup>, e anche per più di una volta, alla Struttura regionale Famiglia e Assistenza Economica per il tramite del servizio sociale territoriale, in base al piano assistenziale individualizzato predisposto dall'assistente sociale competente. Esse sono valutate da apposite commissioni nominate dalla Giunta regionale, composte da personale dipendente dell'Assessorato regionale competente in materia di politiche sociali, e da rappresentanti degli enti locali (art. 16, comma 1). La commissione, oltre alla verifica dei requisiti economici, esprime un parere vincolante alla concessione dei contributi, tenendo in considerazione anche i sottoelencati elementi:

- a) stato di indigenza dovuto a perdita del lavoro non volontaria di componenti del nucleo anagrafico a seguito di:
  - i. stato di salute psico-fisico che non consenta, temporaneamente, di svolgere attività lavorativa;
  - ii. invalidità o handicap accertati che ostacolano la produzione di reddito mediante attività lavorativa;

---

<sup>111</sup> La decorrenza dei Contributi è stabilita come segue: dal mese stesso di presentazione per le domande protocollate dal 1° al 15° giorno; dal mese successivo alla data di presentazione per le domande protocollate dal 16° al 31° giorno; per le domande presentate nel corso del mese di dicembre la concessione dei contributi decorre dal mese stesso di presentazione, indipendentemente dalla data di protocollo.

iii. gravi accadimenti quali: lutti, incidenti, infortuni, separazioni familiari, ecc.;

b) età del richiedente in relazione alle possibilità lavorative;

c) composizione della situazione anagrafica, con particolare attenzione alla presenza di figli minori nel nucleo familiare.

In ultimo, va evidenziato che la LR 23/2010 pone all'art. 25 una clausola valutativa che impegna la Giunta regionale a trasmettere annualmente alla competente commissione consiliare una relazione riguardante lo stato di attuazione di tutti gli interventi disciplinati dalla legge, e la tipologia dei soggetti beneficiari, le risorse stanziare ed erogate al fine di monitorare e valutare gli effetti degli interventi.

Nella Tabella 15 che segue sono sintetizzate le caratteristiche salienti della misura, illustrate nel presente paragrafo.

**Tabella 15: Le caratteristiche essenziali dei Contributi per l'Inclusione Sociale**

<b>Normativa di riferimento</b>	Legge Regionale n.23, 23 Luglio 2010: <i>Testo Unico in materia di interventi economici di sostegno e promozione sociale. Abrogazione di leggi regionali.</i> I Contributi per l'Inclusione Sociale sono disciplinati nel CAPO III (Interventi a sostegno delle situazioni di difficoltà socio-economica) della legge 23/2010, all'art.13.
<b>Struttura Responsabile</b>	Struttura Famiglia e Assistenza Economica - Dipartimento Sanità, Salute e Politiche Sociali Regione Autonoma Valle d'Aosta
<b>Destinatari</b>	Le famiglie, anche unipersonali, residenti sul territorio regionale, che si trovano in una situazione economica inferiore all'importo corrispondente alla soglia economica di sussistenza considerata minimo vitale
<b>Periodo di implementazione</b>	Dal 2011 → in corso
<b>Condizioni di eleggibilità</b>	Si adotta il criterio dell'universalismo selettivo
<b>Soglia di accesso ai Contributi</b>	Per l'anno 2015 la soglia economica mensile di sussistenza (minimo vitale) è stata fissata dalla Giunta regionale in €490,00
<b>Prova dei mezzi</b>	Indicatore Regionale Situazione Economica Equivalente (IRSEE) fino al 2014. Dal 2015 in poi si utilizza l'ISEE
<b>Entità del trasferimento monetario</b>	Contributi a quota variabile il cui ammontare è determinato dalla differenza tra il valore della situazione economica del richiedente, attestata dall'ISEE, e l'importo del minimo vitale.
<b>Durata del beneficio</b>	Stabilita caso per caso da apposita commissione. Fanno eccezione i nuclei composti esclusivamente da ultrasessantacinquenni, o da ultrasessantacinquenni e da maggiorenni inabili al lavoro, che ricevono i contributi in maniera continuativa entro la durata dell'anno solare.
<b>Affiancamento di altri interventi</b>	La misura viene erogata nell'ambito di un Piano Assistenziale Individualizzato, predisposto dai servizi sociali competenti

<b>Condizioni di esclusione dalla fruizione dei Contributi</b>	Riguardano la condizione economica e patrimoniale, nonché l'attivazione dei componenti del nucleo nel mercato del lavoro
<b>Condizionalità</b>	Vincolo all'adesione alla proposta di piano assistenziale individualizzato predisposto dai servizi, e all'accettazione di soluzioni alternative al contributo economico

### 5.3. Cosa è scaturito dall'indagine

#### 5.3.1 I numeri dei Contributi per l'Inclusione Sociale

I dati forniti dall'Amministrazione regionale rivelano che, dall'entrata in vigore della LR 23/2010 (gennaio 2011) al 2015, sono state presentate complessivamente 1.853 richieste dei CIS, di cui 1.286 sono risultate idonee alla fruizione del beneficio<sup>112</sup>, per una spesa complessiva di € 1.518.576,02 (v. Tabella 16).

**Tabella 16: Numero di richieste dei CIS presentate e accolte, e importo della spesa di competenza (dal 2011 al 2015)**

	<b>Domande presentate</b>	<b>Domande accolte</b>	<b>Rapporto (%) domande accolte - presentate</b>	<b>Beneficiari unici</b>	<b>Entità della spesa</b>
<b>Anno 2011</b>	506	385	76,1	363	€ 494.914,28
<b>Anno 2012</b>	446	278	62,3	270	€ 330.108,32
<b>Anno 2013</b>	347	240	69,2	231	€ 298.078,57
<b>Anno 2014</b>	330	204	61,8	198	€ 205.136,44
<b>Anno 2015</b>	224	179	79,9	172	€ 190.338,41
<b>Totale</b>	1.853	1.286	69,4	1.234	€ 1.518.576,02

*Fonte: dati amministrativi regionali*

E' facile rilevare un andamento decrescente nel numero di domande presentate, che nel 2015 risultano inferiori per più del 50% a quelle presentate nel 2011, con un trend analogo per le domande accolte. Il dato risulta in controtendenza sia rispetto al numero e al trend crescente, registrato negli anni 2008-2009, delle richieste dei contributi integrativi al minimo vitale (661 domande presentate nel 2008, e 706 nel 2009, *cfr.* Scaglia 2010), disciplinati dalla previgente LR n. 19/1994, sia rispetto all'aumento dell'incidenza della povertà relativa delle famiglie nella regione, passata dal 2,9% nel 2011 al 7,2% nel 2015. Non essendo intervenute modificazioni ai requisiti di accesso alla misura né contrazioni della quota di bilancio regionale destinata ai CIS nell'arco temporale considerato, per vagliare possibili ipotesi esplicative di tale

<sup>112</sup> Essendo possibile presentare più di una richiesta nel medesimo anno, il numero di domande presentate e accolte non coincide con quello dei richiedenti e dei beneficiari.

andamento decrescente occorrerebbe verificare se negli anni in esame si sia registrato un aumento delle richieste presentate e accolte riferite agli altri contributi economici previsti dalla LR 23/2010 e, più in particolare, di quelle riguardanti gli istituti regionali del micro-credito e del prestito sociale d'onore disciplinati dalla LR 52/2009, abrogata dalla nuova LR 3/2016.

Dalla elaborazione dei dati amministrativi sulla misura è possibile, inoltre, ricavare alcune informazioni di carattere demografico sui beneficiari. Per quanto riguarda il genere, in tutte le annualità considerate i beneficiari dei CIS di sesso femminile sono numericamente superiori a quelli di sesso maschile (v. Tabella 17), sebbene la differenza non risulti ampia (ad eccezione del 2012, anno in cui il contributo è stato erogato in più del 60% dei casi alle donne).

**Tabella 17: Cittadinanza, genere, luogo di residenza e fasce di età dei beneficiari (valori percentuali)**

	Anno 2011 (363 beneficiari)	Anno 2012 (270 beneficiari)	Anno 2013 (231 beneficiari)	Anno 2014 (198 beneficiari)	Anno 2015 (172 beneficiari)
<b>Cittadinanza</b>					
Italiana	63,1	72,2	78,8	72,7	71,5
Comunitaria	4,1	4,8	4,3	5,0	5,8
Extra-comunitaria	32,8	23,0	16,9	22,3	22,7
<b>Genere</b>					
Donne	56,2	60,7	50,6	54,1	52,9
Uomini	43,8	39,3	49,4	45,9	47,1
<b>Comune di residenza</b>					
Aosta	50,7	48,1	58,0	54,5	51,2
Altri Comuni	49,3	51,9	42,0	45,5	48,8
<b>Fasce di età</b>					
18-30	10,7 <sup>(a)</sup>	8,5 <sup>(b)</sup>	13,8	6,6	4,1
31-45	39,1	35,9	31,2	29,8	31,4
46-64	32,5	35,6	33,8	39,9	38,4
65 e oltre	17,1	19,6	21,2	23,7	26,2

Fonte: dati amministrativi regionali

(a) mancano i dati sull'età riferiti a 2 soggetti

(b) mancano i dati sull'età riferiti a 1 soggetto

Quanto alla cittadinanza dei beneficiari, si osserva, nei due estremi temporali considerati, una diminuzione della quota di percettori con cittadinanza straniera (non comunitaria). Essi costituivano, nel 2011, il 32,8% dei beneficiari totali, mentre nel 2015 il 22,7%. La quota di beneficiari stranieri risulta, però, in crescita se si considera il triennio 2013-2015, passando dal 16,9% nel 2013, al 22,3% nel 2014 e al 22,7% nel 2015. La percentuale di beneficiari con

cittadinanza di uno dei Paesi dell'Unione europea è minimale: si attesta tra i valori del 4-6% nell'arco temporale in esame.

Aosta risulta il Comune di residenza in cui, ad eccezione del 2012, vive più della metà dei cittadini che, nelle annualità di riferimento, ha fruito dei CIS. Il dato è coerente con il fatto che nel solo Comune di Aosta si concentra, come si è osservato nel paragrafo 4.1, circa il 27% dell'intera popolazione valdostana.

In ultimo, i dati amministrativi mostrano che è la macro-categoria dei soggetti tra i 31 e i 64 anni a beneficiare dei CIS in misura prevalente (in tutte le annualità considerate, questi soggetti coprono percentuali non inferiori al 64% dei beneficiari totali). I giovani tra i 18 e i 30 anni costituiscono una parte esigua dei beneficiari e risultano, peraltro, in diminuzione: se nel 2011 essi costituivano il 10,7% dei percettori totali, nel 2014 essi sono il 6,6% e nel 2015 solo il 4,1%. Un andamento di segno opposto si rileva per le persone con più di 65 anni, per le quali la normativa prevede un'erogazione continuativa dei contributi entro l'anno solare (per un importo massimo annuo di €2500): dal 2011 al 2015 sono aumentati del 9% circa, e in quest'ultima annualità rappresentano il 26,2% dei beneficiari totali.

Esposti i principali dati numerici riguardanti l'erogazione dei CIS a partire dall'anno della loro introduzione sino al 2015, ci si appresta ad illustrare quanto emerso dalle interviste condotte sul campione dei beneficiari. Per una maggiore chiarezza nell'esposizione dei risultati, essi saranno presentati in relazione alle tre macro-aree di interesse individuate in sede di progettazione dell'indagine:

- il profilo dei beneficiari;
- i canali di conoscenza e l'utilizzo dei contributi;
- la personale valutazione della misura e dei suoi effetti da parte dei beneficiari.

### *5.3.2 Il profilo dei beneficiari*

Come già evidenziato nel paragrafo precedente, il numero di soggetti che ha beneficiato dei CIS nel 2015 è pari a 172 unità che si trovavano al di sotto della soglia del minimo vitale, il cui valore mensile è stato fissato dalla Giunta in €490,00 per l'anno considerato. I beneficiari<sup>113</sup> dei CIS nel 2015:

- sono prevalentemente cittadini italiani di età compresa tra i 31 e i 64 anni,
- in più della metà dei casi sono donne e risiedono nel Comune di Aosta;
- appartengono a nuclei familiari con più di un componente, in più del 50% dei casi, secondo quanto rilevato dai dati amministrativi.

Il campione di soggetti sui quali è stata condotta l'indagine, composto da 30 unità, quota corrispondente al 17,4% dell'intera popolazione dei beneficiari nell'anno considerato, è tendenzialmente allineato alle caratteristiche socio-demografiche della popolazione, ad eccezione del luogo di residenza, essendo i

---

<sup>113</sup> Se non diversamente specificato, con il termine "beneficiari", "percettori", "destinatari" dei CIS si intende chi ha presentato la richiesta dei contributi.

beneficiari residenti ad Aosta sottorappresentati nel campione, e delle famiglie composte da 3 e 4 componenti, rispettivamente sotto e sovra rappresentate (v. Tabella 18):

**Tabella 18: Confronto tra la popolazione dei beneficiari dei CIS nel 2015 e il campione (valori percentuali)**

	<b>Beneficiari 2015</b> <i>172 unità</i>	<b>Campione</b> <i>30 unità</i>
<b>Cittadinanza</b>		
Italiana	71,5	66,7
Comunitaria	5,8	6,7
Extra-comunitaria	22,7	26,6
<b>Genere</b>		
Donne	52,9	56,7
Uomini	47,1	43,3
<b>Comune di residenza</b>		
Aosta	51,2	43,3
Altri Comuni	48,8	56,6
<b>Fasce di età</b>		
18-30	4,1	6,7
31-64	69,8	70,0
65 e oltre	26,2	23,3
<b>Componenti familiari</b>		
Uno	43,6	40,0
Due	18,0	16,7
Tre	14,5	6,7
Quattro	11,6	23,3
Cinque	7,5	6,7
Sei	4,1	6,7
Sette	0,6	0

I dati riferiti al campione consentono di ampliare il quadro sulle caratteristiche socio-demografiche di chi nel 2015 ha fruito dei CIS. In particolare, i beneficiari risultano in misura prevalente coniugati coabitanti con il coniuge e, nella stessa misura (circa il 40%), separati legalmente o divorziati. Peraltro, nel 60% dei nuclei del campione sono presenti soggetti minori, mentre la presenza di soggetti portatori di handicap nei nuclei è dichiarata soltanto in due casi.

A dispetto del trend nazionale sulla povertà che associa un maggiore rischio di impoverimento a chi detiene un titolo di studio basso rispetto a chi è diplomato (*cf.* Istat 2016), nel campione una quota significativa di beneficiari (il 40%) dichiara di avere il diploma di scuola superiore, mentre il 36,7% è in possesso della licenza media e in percentuali residuali della licenza elementare e della laurea. Analoghe considerazioni valgono per i coniugi dei beneficiari che, nel 50% dei casi, dichiarano di essere in possesso di un diploma.

Quanto alla situazione lavorativa dei beneficiari, non sembrano associarsi alla fruizione della misura in esame maggiori opportunità di reinserimento lavorativo di questi ultimi. Confrontando la condizione occupazionale al momento dell'intervista (fine 2016) e quella al momento della richiesta dei CIS nel 2015, non si rilevano significativi scostamenti, come illustrato nella Tabella 19: il 56,7% degli intervistati risultava disoccupato in cerca di occupazione al momento di presentazione della domanda, percentuale diminuita del 6,7% (corrispondente a 2 soggetti) nel 2016; 4 soggetti risultano occupati nel 2016, 1 soggetto in più rispetto all'anno precedente, i pensionati erano 7 al momento della richiesta dei CIS (pari al 23,3% dei soggetti del campione) e sono 8 nel 2016. Il numero della casalinghe (3 sulle 30 unità) rimane invariato in entrambi gli anni. Risultati simili emergono per i coniugi dei richiedenti: al momento della presentazione della domanda dei CIS essi risultavano in 5 casi disoccupati in cerca di occupazione, e in altrettanti casi occupati; erano inoltre presenti 2 casalinghe. Al momento dell'intervista i disoccupati aumentano a 6 e gli occupati diminuiscono di una unità, mentre resta invariato il numero della casalinghe (2).

**Tabella 19: Condizione occupazionale del campione dei beneficiari dei CIS**

	Al momento dell'intervista (2016)		Alla presentazione della richiesta dei CIS (2015)	
	N.	%	N.	%
<b>Disoccupato/a in cerca di occupazione</b>	15	50	17	56,7
<b>Occupato/a</b>	4 <sup>(a)</sup>	13,3	3 <sup>(b)</sup>	10
<b>Pensionato/a</b>	8	26,7	7	23,3
<b>Casalinga</b>	3	10	3	10
<b>Totale</b>	30	100	30	100

(a) Professioni dichiarate: assistente toletta per cani; operaio, colf; badante

(b) Professioni dichiarate: badante, cameriera stagionale, assistente toletta per cani

L'alloggio in cui risiede il nucleo dei soggetti intervistati coincide, nel 70% dei casi, con una casa in affitto (in 6 casi si tratta di alloggi popolari), una variabile significativa in relazione alle destinazioni di spesa dei contributi, come si vedrà più avanti, considerato soprattutto che più della metà dei beneficiari che vivono in affitto ha dichiarato di non aver ricevuto nel 2015 i contributi pubblici per il pagamento del canone di locazione.

Con riferimento all'utilizzo dei media vi è, infine, da segnalare che il 50% degli intervistati dichiara di possedere un collegamento internet per il cellulare, tablet o pc, e che il 40% dei beneficiari utilizza i social network almeno una, due volte al mese.

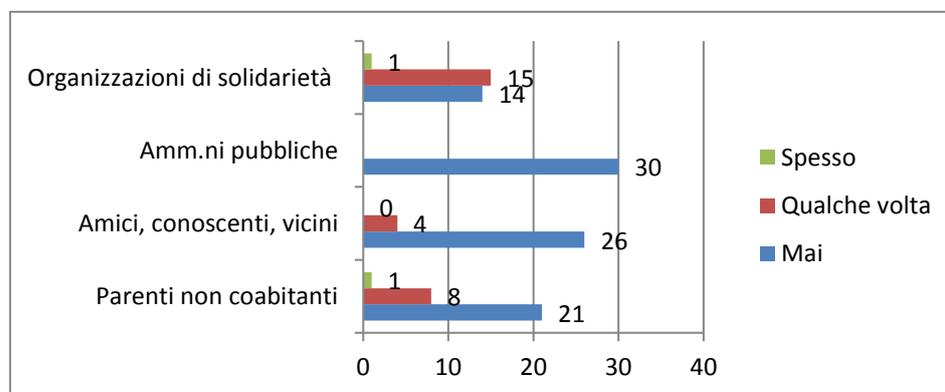
Un ulteriore tassello nella ricostruzione delle caratteristiche dei beneficiari dei CIS riguarda il loro rapporto con i soggetti non appartenenti al nucleo familiare:

dall'indagine emerge che nel 2015 le unità del campione hanno incontrato con una certa frequenza i vicini di casa o di quartiere e gli amici (per entrambe le categorie i rispondenti dichiarano di averli incontrati qualche volta, spesso o tutti i giorni in 17 casi). I soggetti che il campione dichiara di non aver mai incontrato lo scorso anno risultano in 17 casi su 30 (corrispondenti al 56,7% del campione) i parenti non coabitanti. Il dato è plausibilmente collegato, nel caso dei cittadini stranieri beneficiari dei CIS, alle difficoltà, non solo logistiche, di incontrare i congiunti residenti in altre aree geografiche. Relativamente alle categorie dei colleghi di lavoro e dei membri delle associazioni, si sono ottenuti riscontri non significativi in quanto gran parte del campione non aveva dei colleghi di lavoro lo scorso anno essendo disoccupato, nè faceva parte di associazioni culturali, di volontariato ecc. presenti sul territorio.

I rapporti intrattenuti nel 2015 con gli amici prima, e con i vicini o conoscenti dopo, sono quelli di cui i rispondenti risultano maggiormente soddisfatti: 18 unità su 30 si dichiarano abbastanza o molto soddisfatte dei rapporti con gli amici; la metà del campione, invece, dei rapporti con i vicini o conoscenti. Con riferimento ai parenti non coabitanti, i risultati risultano tendenzialmente polarizzati: gli intervistati si considerano poco o per nulla soddisfatti del rapporto avuto con questi soggetti in 15 casi, il 50% del campione, e quasi nella stessa percentuale (13 casi, il 43,3% dei rispondenti) si dichiarano abbastanza o molto soddisfatti. Emerge, inoltre, che la quasi totalità dei soggetti poco o per nulla soddisfatti del rapporto con i parenti non coabitanti sono quelli che dichiarano di non averli mai incontrati, o di averlo fatto raramente, nell'anno precedente (13 unità su 15).

In relazione alla ricezione di aiuti/supporti a titolo gratuito (ad esempio: generi alimentari, vestiario, aiuto nella cura dei familiari, della casa, medicinali, regali in denaro e simili) nel 2015, i rispondenti dichiarano di averli ricevuti più di una volta dalle organizzazioni di solidarietà presenti sul territorio (principalmente dalle associazioni che si occupano della distribuzione di generi alimentari e vestiario) in più della metà dei casi (16). In 9 casi su 30 gli aiuti provengono dai parenti non coabitanti, e in 4 casi dagli amici o dai conoscenti.

**Figura 4: Frequenza della ricezione di aiuti materiali a titolo gratuito nel 2015 (valori assoluti)**



Questi ultimi risultati, se letti contestualmente a quelli riguardanti i contatti e il livello di soddisfazione dei rapporti con soggetti non appartenenti al nucleo

familiare, inducono ad ipotizzare una intrinseca debolezza della rete di supporto primaria in cui sono inseriti i rispondenti, soprattutto quella parentale, a cui fa da contraltare un peso relativamente significativo della rete di solidarietà per la fornitura di supporti in natura e aiuti non economici.

E' importante, inoltre, richiamare l'attenzione sul fatto che nel caso di 9 beneficiari sui 30 intervistati si sono registrati quattro segnali di deprivazione materiale riferiti all'anno precedente: 1) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; 2) non poter sostenere spese imprevedute di 800 euro; 3) non potersi permettere un pasto adeguato almeno una volta ogni due giorni, cioè con proteine della carne, del pesce o equivalente vegetariano; 4) non potersi permettere una settimana di vacanza all'anno lontano da casa. Tali soggetti sono considerati, secondo l'apposito indicatore utilizzato nelle indagini EU-SILC, persone in stato di grave deprivazione materiale: si tratta, in 8 casi su 9, di beneficiari di età compresa tra i 23 e i 55 anni, in 5 casi di cittadini italiani e, in 5 casi su 9, di beneficiari senza minori a carico appartenenti (in 4 dei 5 casi) a nuclei unipersonali.

Volendo operare una sintesi delle caratteristiche dei beneficiari del campione emergenti dall'indagine, si evidenzia che si tratta di soggetti:

- coniugati o separati legalmente/divorziati;
- il cui nucleo familiare è composto da più di un componente nel 60% dei casi;
- nel cui nucleo familiare è presente almeno un minore, sempre nel 60% dei casi;
- in possesso di un diploma di scuola superiore o della licenza media;
- disoccupati in cerca di occupazione al momento della richiesta dei CIS in più della metà dei casi;
- che vivono in un alloggio in affitto;
- in possesso di un collegamento internet nella metà dei casi;
- la cui rete primaria di supporto risulta intrinsecamente debole in gran parte dei casi indagati.

La Tabella 20 che segue propone una sintesi delle caratteristiche prevalenti dei beneficiari dei CIS, così come emergono sia dai dati amministrativi riguardanti l'intero universo, sia dall'indagine focalizzata sul campione di 30 unità.

**Tabella 20: Il profilo dei beneficiari dei CIS**

	<b>Variabile</b>	<b>Caratteristiche prevalenti</b>
Dati amministrativi sull'universo (172 unità)	<i>Età</i>	31-64 anni
	<i>Cittadinanza</i>	Italiana
	<i>Residenza</i>	Comune di Aosta
	<i>Ampiezza del nucleo</i>	Più di un componente

Dati empirici sul campione (30 unità)	<i>Composizione familiare</i>	Presenza di almeno un minore
	<i>Stato civile</i>	Coniugati coabitanti col coniuge Separati legalmente o divorziati
	<i>Titolo di studio</i>	Diploma di scuola superiore o Licenza media (sia per beneficiari che coniugi)
	<i>Situazione occupazionale</i>	Stato di disoccupazione (sia dei beneficiari che dei coniugi)
	<i>Stato di deprivazione materiale</i>	Non ampiamente diffuso (riguarda 9 beneficiari su 30)
	<i>Titolo di possesso dell'alloggio</i>	Affitto o subaffitto
	<i>Possesso di rete internet</i>	Sì, al cellulare (metà dei casi)
	<i>Utilizzo dei social media</i>	Non frequente
	<i>Eventuale condizione di isolamento sociale</i>	Riscontrata al livello della rete parentale
	<i>Isee del nucleo<sup>114</sup></i>	Pari a circa 2500€ (valore medio)

Fonte: dati amministrativi regionali e interviste al campione

### 5.3.3. La richiesta e l'impiego dei CIS

Nell'80% dei casi indagati, corrispondenti a 24 unità, i beneficiari sono venuti a conoscenza dell'opportunità di richiedere i CIS grazie all'assistente sociale competente per territorio che, approfondita la situazione del nucleo, ha proposto la fruizione della misura. Solo in 5 casi l'opportunità di richiedere i contributi è stata segnalata da fonti informali: amici, conoscenti o vicini e solo in un caso attraverso il contatto diretto con gli Uffici regionali. Il dato conferma, in coerenza con l'impianto dell'intervento, il ruolo centrale del servizio sociale come canale informativo sui requisiti di accesso, soggetto responsabile dell'istruttoria della domanda e della fase di definizione del piano assistenziale individualizzato.

Come illustrato nella Tabella 21 sottostante, ad esclusione dei CIS, le principali entrate dei nuclei beneficiari nel 2015 risultano essere nel 30% dei casi le pensioni (invalidità civile, vecchiaia, anzianità, assegno sociale o altro tipo), e nel 26,7% dei casi i redditi da lavoro autonomo o dipendente.

**Tabella 21: Entrate del nucleo dei beneficiari nel 2015, ad esclusione dei CIS**

	N.	%
Redditi da lavoro dipendente o autonomo	8	26,7

<sup>114</sup> Informazione fornita dagli uffici regionali.

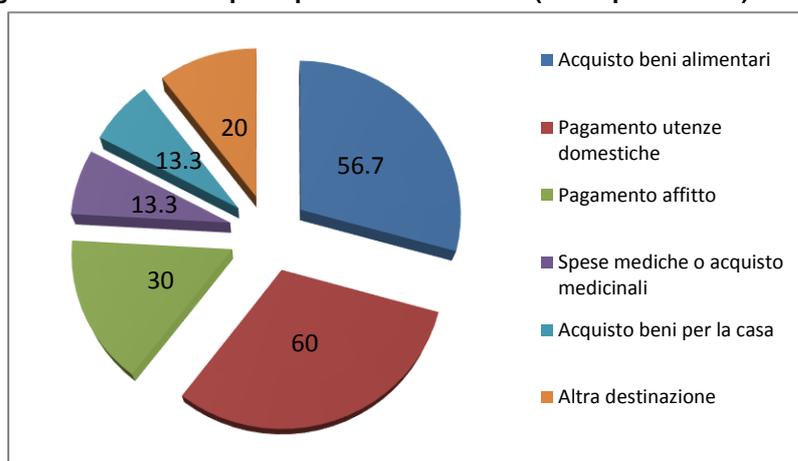
Pensioni (invalidità civile, vecchiaia, anzianità, assegno sociale e altro tipo)	9	30
Rendita per infortunio sul lavoro/malattia professionale	1	3,3
Sussidi di disoccupazione, cassa integrazione, borse lavoro	5	16,7
Affitto di alloggi e/o terreni	0	0
Mantenimento da parte di familiari coabitanti o non coabitanti	1	3,3
Borse di studio o rimborsi spese per stage	2	6,6
Altro (specificare) redditi Lavori Utilità Sociale	1	3,3
Nessuna entrata	7	23,3

*Possibili più opzioni di risposta*

5 nuclei su 30 hanno percepito nel 2015 sussidi di disoccupazione o borse lavoro, e 2 beneficiari borse di studio o rimborsi spese per stage. In 7 casi, corrispondenti al 23,3% delle unità del campione, i rispondenti dichiarano di non aver avuto nessun tipo di entrata nel 2015. In generale, si evidenzia che la fruizione dei CIS si accompagna quasi sempre alla presenza di altre (anche minime) fonti di sostentamento, essendo limitata la quota di beneficiari sprovvisti di reddito. Peraltro, nel caso dell'80% del campione, la fruizione dei CIS nel 2015 non sembra associarsi alla ricezione di ulteriori contributi regionali nel medesimo anno: i restanti beneficiari dichiarano di aver ricevuto il *Bon de Chauffage* (un contributo per le spese del riscaldamento) in 2 casi, i contributi straordinari, il prestito sociale d'onore e un contributo per il pagamento della retta dell'asilo nido in 1 caso per ciascuna misura<sup>115</sup>.

Quanto all'utilizzo dei CIS, si riscontrano due destinazioni di spesa principali: il pagamento delle utenze domestiche (luce, gas, riscaldamento, condominio ecc.) citato nel 60% dei casi, e l'acquisto di generi alimentari indicato dal 56,7% dei rispondenti. Segue il pagamento dell'affitto dell'alloggio in cui risiede il nucleo, citato nel 30% dei casi, collegato alla quota significativa di beneficiari che, come si è visto, vive in una casa in affitto senza aver ricevuto nel 2015 i contributi per la locazione.

**Figura 5: Destinazioni principali dei CIS nel 2015 (valori percentuali)**



*Possibile indicare al massimo 2 risposte*

<sup>115</sup> Si è registrato un caso di non risposta a questa domanda

Emerge, pertanto, un utilizzo dei contributi strettamente legato alla sussistenza e alle spese per l'alloggio: solo in 4 casi i CIS sono destinati alla copertura di spese mediche o all'acquisto di medicinali, e in casi singoli i contributi sono serviti per il pagamento dell'assicurazione auto, per l'acquisto di testi scolastici, per il pagamento della rata del mutuo, per il pagamento della retta dell'asilo nido, per l'acquisto di vestiti e calzature e per destinarne una parte al risparmio (v. Figura 5).

Estremamente limitati, invece, sono i casi in cui i CIS sono stati utilizzati nel 2015 per l'acquisto di beni durevoli per la casa (in 3 casi una lavatrice e in 1 la TV) dal momento che la quasi totalità dei beneficiari dichiara di possedere, nell'anno considerato, una lavatrice (il 70% degli intervistati), una TV (l'83,3%), un frigorifero<sup>116</sup>(il 90%) e un telefono cellulare (il 93,3%). Solo 7 beneficiari affermano di possedere un'aspirapolvere, e solo 4 un computer; 10 rispondenti sono in possesso di un'automobile, mentre 7 intervistati su 30 dichiarano di non possederla in quanto sarebbe una spesa troppo costosa.

#### *5.3.4 Il punto di vista dei beneficiari sui CIS*

Prima di presentare i risultati riguardanti la percezione che i beneficiari del campione hanno della misura nel suo complesso, e dei suoi effetti, occorre porre in evidenza due aspetti riguardanti l'erogazione dei CIS, in grado di influenzare tale percezione in maniera non trascurabile. Anzitutto, la norma sull'intervento, come osservato nel paragrafo 5.2, prevede un'erogazione differenziata in termini di durata ed entità del contributo in base all'età o alla capacità lavorativa del richiedente: i nuclei formati esclusivamente da ultrasessantacinquenni o da ultrasessantacinquenni e maggiorenni inabili al lavoro, possono ricevere il beneficio con continuità per tutta la durata dell'anno solare, entro il limite massimo di €2500 annui (6 casi nel campione), mentre per gli altri richiedenti la durata e l'entità del contributo sono, generalmente, inferiori e valutati caso per caso, al fine di limitare eventuali meccanismi di dipendenza dal contributo e di capitalizzare i percorsi di autonomizzazione del richiedente, attraverso le azioni contenute nel piano assistenziale elaborato dal servizio sociale. In secondo luogo, nel campione in esame, si è palesata una significativa quota di soggetti (22 su 30, corrispondenti al 73,3% degli intervistati<sup>117</sup>) che ha ricevuto i CIS per un periodo massimo di 1 o 2 mesi<sup>118</sup>, riproponendo la medesima percentuale riscontrata nel campione teorico, in cui 42 beneficiari su 60 hanno fruito del beneficio per 1 o 2 mesi nel 2015. In ragione di quanto appena esposto, nella presentazione dei risultati si terrà conto della differenziazione rispetto alla durata e all'entità dei contributi riscontrata nel campione, essendo del tutto plausibile che la valutazione della misura o la percezione degli effetti da parte di un soggetto che ha fruito dei CIS

---

<sup>116</sup> E' opportuno notare che per la quota di beneficiari che vive in una casa in affitto, gli alloggi sono, in molti casi, già forniti dei suddetti beni.

<sup>117</sup> Di questi 22 soggetti, soltanto uno ha più di sessantacinque anni. Di conseguenza, la percentuale di soggetti in età lavorativa che ha percepito i CIS per 1 o 2 mesi è pari al 70%.

<sup>118</sup> Gli altri due casi riguardando, un soggetto 32enne che ha ricevuto i CIS per 4 mesi, e un soggetto di 64 anni che li ha percepiti per un periodo analogo.

per un periodo di tempo limitato, possa differenziarsi significativamente rispetto alla percezione di chi, non essendo più attivo nel mercato del lavoro, li riceve per un periodo più prolungato.

In coerenza con i risultati riguardanti le destinazioni di spesa principali dei CIS, la quasi totalità del campione (28 soggetti su 30) ritiene che la fruizione dei contributi sia stata molto rilevante per far fronte ai bisogni primari del nucleo familiare (alimentarsi, avere un tetto). Soltanto 5 soggetti dichiarano che aver ricevuto i contributi è stato rilevante per poter acquistare alcuni beni, come la TV, la lavatrice, il telefono cellulare, e soltanto 4 per accrescere le opportunità del nucleo di accedere al mondo del lavoro (8 intervistati non hanno saputo fornire una risposta alla domanda: si tratta in 7 casi su 8 di soggetti ultrasessantacinquenni). Nella maggioranza dei casi, inoltre, i CIS non vengono considerati dai beneficiari del campione una misura rilevante per rafforzare le relazioni del nucleo con conoscenti ed amici (28 casi su 30), né per partecipare alle iniziative culturali e per il tempo libero presenti sul territorio (27 casi su 30). Coniugando le valutazioni dei beneficiari all'utilizzo che è stato fatto dei CIS, emerge la tendenza del campione ad attribuire alla misura una funzione legata quasi esclusivamente al soddisfacimento dei bisogni primari del nucleo, non lasciando spazio alla percezione di un impatto dell'intervento in altri ambiti della vita dei beneficiari.

Quasi il 70% dei beneficiari del campione ritiene che la fruizione dei contributi non abbia avuto una influenza sulla situazione economica del nucleo, che secondo questi soggetti è rimasta pressoché invariata. 6 soggetti (il 20% del campione) percepiscono, invece, un lieve miglioramento della propria condizione economica dovuto ai CIS, e solo in un caso un miglioramento significativo (v. Tabella 22). Dai risultati ottenuti non emergono scostamenti significativi nella percezione della propria condizione economica, in base al valore ISEE con cui si è avuto accesso alla misura e all'entità del contributo ricevuto da ciascun beneficiario, né in base al numero di mesi di cui si è fruito del sussidio.

**Tabella 22: Influenza percepita dei CIS sulla situazione economica del nucleo**

	N.	%
La situazione economica è peggiorata	1	3,3
La situazione economica è rimasta invariata	20	66,7
La situazione economica è leggermente migliorata	6	20
La situazione economica è significativamente migliorata	1	3,3
Non so	2	6,6
Totale	30	100

L'elevata percentuale di beneficiari dei CIS (non solo quelli in età lavorativa) che percepiscono la propria situazione economica invariata può essere collegata al fatto che, nel caso dei percettori ultrasessantacinquenni che hanno ricevuto il beneficio con continuità, i contributi sono stati in loro favore erogati anche nel 2014 o negli anni ancora precedenti, non comportando la percezione

di significativi scostamenti da un anno all'altro o rispetto alla situazione in cui non venivano percepiti. Nel caso dei percettori in età lavorativa la percezione di un effetto minimale dei CIS sulla situazione economica del nucleo è plausibilmente connessa alla durata limitata dell'erogazione e al conseguente impiego subitaneo dei contributi ricevuti.

La percezione di un'influenza poco significativa dei contributi sulla situazione economica del nucleo è confermata, anche, dalle difficoltà con cui i rispondenti dichiarano di arrivare a fine mese, considerando tutte le entrate del 2015, inclusi i CIS. Metà del campione sostiene di arrivare a fine mese con grande difficoltà, il 26,7% dei rispondenti con difficoltà e 6 beneficiari lo fanno con qualche difficoltà. Solo 1 rispondente afferma di arrivare a fine mese con facilità.

Quanto alla percezione della situazione economica futura, l'indagine rivela che buona parte dei beneficiari non intravede prospettive di miglioramento rispetto alla condizione attuale: nel 46,7% dei casi i rispondenti affermano che nei successivi 12 mesi la propria famiglia sarà un po' più povera o molto più povera di adesso, e in 4 casi che si troverà nelle stesse condizioni. In 11 casi i beneficiari intervistati non sanno prefigurare la propria condizione economica futura. Se il risultato può apparire quasi ovvio per i beneficiari ultrasessantacinquenni, nei cui nuclei difficilmente compariranno entrate ulteriori rispetto a quelle attuali, lo è senz'altro di meno per gli altri beneficiari, i quali considerano improbabile riuscire, nell'arco di 12 mesi, a migliorare la propria condizione economica.

In linea con la percezione negativa della propria situazione economica futura, secondo il 73,3% dei beneficiari sarà molto probabile la presentazione di una nuova richiesta dei CIS nel 2017; i rimanenti soggetti affermano in 7 casi di non sapere se la ripresenteranno e in un solo caso che vorrebbero presentare una nuova istanza ma temono di non averne più i requisiti (v. Tabella 23). Tale risultato sembrerebbe prefigurare una condizione di difficoltà economica non episodica delle famiglie beneficiarie, considerando soprattutto che il 56,7% di esse (16 unità) ha fruito dei contributi anche in una o più annualità antecedenti il 2015<sup>119</sup> e pensa di richiederli nuovamente nel 2017.

**Tabella 23: Nuova richiesta dei CIS nel 2017 ("Considerando la sua situazione economica attuale, pensa che dovrà presentare una nuova richiesta dei CIS nel 2017?")**

	N.	%
Sì, è molto probabile	22	73,3
(di cui beneficiari anche in precedenza)	(16)	
No, è altamente improbabile	0	0
Non so	7	23,3
Altro (sì, ma temo di non avere i requisiti)	1	3,3
Totale	30	100

<sup>119</sup>Dato fornito dall'Amministrazione regionale.

Il dato stimola, inoltre, opportune riflessioni per i percettori in età lavorativa: se la prassi di erogazione dei CIS prevede una durata limitata del contributo a favore di questi soggetti (1-2 mesi nel 2015, come osservato all'inizio del presente paragrafo) funzionale ad arginare i rischi della dipendenza dal contributo nell'anno in cui essi ne fruiscono, resta da verificare sia in che misura questi beneficiari ripresentino la domanda per l'annualità successiva, sia in che misura la loro nuova richiesta sia accolta.

Informazioni interessanti emergono dalla domanda (a risposta aperta) sugli impegni o le attività previste dal piano assistenziale individualizzato predisposto dal servizio sociale competente. Nel 70% dei casi i rispondenti (21 beneficiari) dichiarano di non essere a conoscenza della elaborazione di un piano assistenziale che li riguarda, o di non ricordare la proposta, da parte dell'assistente sociale, di attività da accompagnare alla fruizione del beneficio, che il richiedente era chiamato a svolgere (v. Tabella 24).

**Tabella 24: Attività o impegni previsti dal piano assistenziale individualizzato**

	N.	%
Recarsi periodicamente al centro per l'impiego	6	20
Elaborare un diario finanziario	1	3,3
Frequentare un corso di italiano	1	3,3
Svolgere un tirocinio lavorativo	1	3,3
Non è a conoscenza del piano assistenziale	21	70
Totale	30	100

Tale risultato, disallineato rispetto all'impianto complessivo della normativa sui CIS, è plausibilmente connesso alla mancata previsione nella prassi di un'adesione formalizzata al piano assistenziale predisposto dai servizi, con l'adozione di precisi impegni e responsabilità del richiedente per la realizzazione delle attività concordate. Nei casi di risposta positiva alla domanda sul piano assistenziale, le attività previste dal medesimo riguardano in 6 casi il recarsi periodicamente al centro per l'impiego, e in un caso per ciascuna attività: la frequentazione di un corso di italiano, lo svolgimento di un tirocinio lavorativo e l'elaborazione di un diario finanziario, attività che, secondo i rispondenti interessati (9 in totale), sono state portate a termine senza particolari difficoltà. Quanto alla frequenza dei contatti con il servizio sociale emerge che solo il 30% del campione si è recato presso il servizio durante il periodo di erogazione dei CIS. Negli altri casi (il 70%, corrispondente a 21 unità), oltre ai vincoli temporali derivanti dal fatto che il periodo di erogazione dei contributi si è esteso, per gran parte dei beneficiari, soltanto a 1 o 2 mesi nell'anno, le motivazioni del mancato contatto con il servizio sociale hanno riguardato in 10 casi su 21 l'attesa di una convocazione, in 4 casi il solo bisogno dei contributi e in 3 l'importanza dell'iniziativa autonoma nella risoluzione dei problemi del nucleo.

Infine, chiamati ad esprimere il loro grado di condivisione rispetto a possibili interventi di miglioramento dei CIS, gli intervistati tendono ad accordare un

rilievo significativo all'inserimento lavorativo quale intervento finalizzato ad assicurare l'efficacia dei CIS (73,3% del campione), attribuendo un effetto minimo, se non nullo, alla mera erogazione di sussidi sulle condizioni di vita delle famiglie in difficoltà, e concordando sulla necessità di interventi di assistenza e cura, di tipo non economico (l'86,7%). Inoltre, 27 beneficiari su 30 identificano in erogazioni più prolungate un ulteriore elemento di efficacia dei CIS, e buona parte di essi è concorde su una semplificazione delle regole di accesso al beneficio.

#### **5.4 Considerazioni emergenti**

Alla luce dei risultati emersi dalla indagine, e tenendo in considerazione i limiti della stessa, è opportuno focalizzare l'attenzione su alcuni elementi di rilievo che risultano caratterizzare l'erogazione dei CIS in Valle d'Aosta. Si tratta, naturalmente, di aspetti che vanno interpretati con la dovuta cautela, non avendo la pretesa di fornire indicazioni onnicomprensive sull'universo dei beneficiari, ma che possono contribuire a fornire delle indicazioni rispetto alla domanda valutativa da cui ha preso il via l'indagine, oltre che se sia rilevabile, o meno, una certa coerenza tra la misura per come definita nelle disposizioni normative che la disciplinano, e la misura stessa per come è stata implementata e percepita da chi ne ha fruito direttamente.

In primo luogo, nonostante i CIS siano erogati al fine di superare episodi transitori di difficoltà economica, dall'indagine emerge che ne fruiscono anche famiglie che devono far fronte a situazioni di povertà più radicate. Ci si riferisce non soltanto ai soggetti ultrasessantacinquenni e maggiorenni inabili al lavoro, per i quali la norma prevede che il contributo sia erogato con continuità entro la durata dell'anno solare, ma anche a quei soggetti in età lavorativa che sono risultati in condizione di grave deprivazione materiale nell'ambito della presente ricerca (9 soggetti, il 30% del campione) e, plausibilmente, alla quota significativa di beneficiari che ha già ricevuto il contributo in una o più annualità antecedenti il 2015 e che pensa di presentare una nuova richiesta nel 2017 (il 56,7% del campione).

In secondo luogo, i risultati scaturiti dall'indagine mostrano che ai CIS è attribuita una funzione prettamente materiale, legata alla sussistenza: i soggetti che fruiscono dei CIS lo fanno per soddisfare i bisogni primari del nucleo familiare, principalmente quelli riferiti all'alimentarsi e all'avere un tetto. Il dato è testimoniato sia dai comportamenti dei beneficiari, che nel 60% dei casi dichiarano di destinare i CIS al pagamento delle utenze domestiche e, in una percentuale quasi analoga (il 56,7%), all'acquisto di beni alimentari, sia alla loro personale valutazione della fruizione dei CIS, ritenuta molto rilevante soltanto per far fronte alle esigenze primarie del proprio nucleo, e non anche per altre finalità, quali l'acquisto di beni durevoli e l'inserimento lavorativo, considerati aspetti per i quali la fruizione del beneficio è risultata poco o per nulla importante.

Terzo, dalle informazioni fornite dai beneficiari emerge che il trasferimento monetario non sembra comportare un miglioramento della condizione

economica percepita, condizione economica che secondo gran parte degli intervistati resta invariata. Come già osservato nel corso dell'analisi dei dati, una delle ragioni plausibili di tale risultato potrebbe essere connessa al fatto che, nel caso dei soggetti over 65, i contributi sono stati erogati in loro favore anche nel 2014 o negli anni ancora precedenti, non comportando la percezione di significativi scostamenti da un anno all'altro, o rispetto alla situazione in cui non venivano percepiti. Per i soggetti in età lavorativa del campione, invece, la mancata percezione di un miglioramento della condizione economica, potrebbe risiedere nella breve durata dell'erogazione dei CIS (1-2 mesi per il 70% di questi beneficiari) che ha implicato un utilizzo immediato del contributo, e l'"uscita" rapida dalla misura.

Quarto, proprio la durata limitata del trasferimento monetario per i soggetti abili al lavoro e in età lavorativa sembra configurarsi quale aspetto caratterizzante la prassi di erogazione dei CIS nel 2015, tenendo sempre conto che né la LR 23/2010, né le delibere della Giunta regionale, stabiliscono un numero minimo o massimo di mesi nell'arco dei quali deve essere erogato il beneficio, essendo tale decisione valutata caso per caso. Se da un lato, l'erogazione dei CIS per un breve periodo di tempo è praticata nell'ottica di "ottimizzare" il processo di autonomizzazione del beneficiario, rendendo nullo il rischio della dipendenza dal contributo nell'anno in cui ne fruisce, dall'altro la misura tende quasi ad assumere i caratteri di un'erogazione *una tantum*, percepita dai beneficiari come un intervento teso a tamponare difficoltà economiche contingenti più che a facilitare il loro reinserimento sociale, con la difficoltà ulteriore di rintracciare una precisa linea di demarcazione tra l'erogazione dei CIS e quella dei contributi straordinari, disciplinati dalla medesima normativa (che prevede, anche per questi interventi, l'elaborazione di un piano assistenziale individualizzato, v. art. 14 LR 23/2010).

Un quinto aspetto che traspare dall'indagine riguarda la questione dell'inserimento lavorativo. Se, come già osservato, secondo i beneficiari la fruizione dei CIS non si è rivelata utile per accrescere le opportunità dei componenti del nucleo di accedere al mondo del lavoro, essi comunque accordano all'inserimento lavorativo un ruolo fondamentale in ordine all'efficacia dei contributi: il 73,3% dei beneficiari ritiene, infatti, che i CIS possono contribuire a migliorare le condizioni di vita delle famiglie ma solo a patto che siano accompagnati da interventi finalizzati all'inserimento lavorativo. I soggetti che non hanno saputo esprimere un'opinione su questo aspetto (8 soggetti) sono per lo più beneficiari non più attivi nel mondo del lavoro. Su questa scia, l'80 % del campione è, inoltre, concorde nel ritenere che, in generale, i soli contributi monetari non sono sufficienti a migliorare le condizioni di vita di chi li riceve.

In ultimo, l'indagine mette a fuoco alcune criticità associate al piano assistenziale individualizzato, elemento peculiare della normativa sui CIS. Pur essendo prevista come elemento di condizionalità alla fruizione del beneficio, l'adesione al piano assistenziale, che nel caso dei CIS non è formalizzata in un "patto" tra servizio e richiedente, sembra tradursi, per i beneficiari, in un adempimento burocratico da sostenere al solo fine di fruire dei contributi, senza

che essi si sentano particolarmente vincolati ad assumere specifici impegni e responsabilità rispetto alle attività contenute nel piano. Quanto appena menzionato trova riscontro nel fatto che 21 beneficiari su 30 (il 70% del campione) dichiarano di non essere a conoscenza della elaborazione di un piano assistenziale che li riguarda, o di non ricordare che siano state proposte, da parte dell'assistente sociale, attività da accompagnare alla fruizione del beneficio, che essi erano chiamati a svolgere. Nella stessa percentuale, i beneficiari hanno dichiarato, inoltre, di non essersi rivolti al servizio sociale nel periodo di erogazione della misura. Si riscontra, pertanto, da parte dei beneficiari una scarsa consapevolezza della componente di attivazione prevista dalla misura e della sua rilevanza, con tutte le difficoltà che ciò implica per il buon esito del loro percorso di autonomizzazione. In sostanza, nonostante la normativa che regola i CIS abbia il merito di attribuire all'elaborazione e all'adesione al piano assistenziale individualizzato un ruolo centrale nell'impianto di erogazione della misura, nella prassi tale ruolo risulta intrinsecamente depotenziato per le ragioni appena addotte.

Nel tentativo di formulare un giudizio sull'evaluando sulla base dei dati raccolti tramite le interviste ai destinatari, sembra evidenziarsi uno scarto tra l'assetto normativo della misura e il suo profilo applicativo, sintomo di una non completa coerenza tra ciò che i CIS incarnano da un punto di vista formale e ciò che essi rappresentano per i beneficiari una volta erogati. In particolare è utile rammentare che i suddetti contributi sono formalmente riconducibili ad una forma "pura" di reddito minimo (v. paragrafo 2.3.1) in quanto poggiano sul principio dell'universalismo selettivo (non sono vincolati a particolari requisiti anagrafici, occupazionali e di residenza, ma alla sola prova dei mezzi) e prevedono, quale fattore condizionale all'erogazione, l'attivazione del richiedente in specifiche attività definite nel piano assistenziale individualizzato predisposto dai servizi sociali. I risultati emersi dall'indagine mettono, tuttavia, in discussione la loro natura. La durata limitata dell'erogazione e, soprattutto, il carattere non formalizzato e vincolante delle attività presenti nel piano assistenziale concorrono a rendere i CIS, alla prova dei fatti, una prestazione di natura per lo più assistenzialistica, con carattere eccezionale, erogata al fine di dare una risposta (quasi) immediata ad un bisogno economico contingente, senza poter in qualche modo influire sui fattori che ne sono alla radice. Ne è una testimonianza l'atteggiamento che definirei: "mordi e fuggi (e ritorna)" dei beneficiari, spinti a richiedere i contributi di anno in anno, senza una precisa cognizione del significato degli impegni previsti dal piano assistenziale e senza che tali impegni, quando effettivamente portati a termine, riescano ad incidere positivamente sulla loro condizione, dal momento che il piano stesso si configura come un mero adempimento formale. Pertanto, pur non rientrando tra gli obiettivi dell'indagine e non potendolo inferire direttamente dai risultati che sono emersi, pare difficoltoso attribuire ai CIS un effetto di segno positivo nel contrastare fattivamente le situazioni di disagio economico dei nuclei familiari residenti sul territorio che ne hanno beneficiato nel 2015.

## **CAPITOLO 6: INDAGINE SUI BENEFICIARI DEL REDDITO DI CITTADINANZA LOCALE DEL COMUNE DI LIVORNO**

### **6.1 Cenni sul quadro socio-economico e sulla diffusione della povertà a Livorno**

Il Comune di Livorno si estende su un territorio di 104,5 km<sup>2</sup> e, secondo gli ultimi dati Istat, conta una popolazione di 159.219 abitanti, un numero che copre quasi la metà dei residenti nell'intera provincia. La popolazione straniera residente nel Comune conta, al 1° gennaio 2016, circa 11.500 unità, pari al 7,3% dei residenti.

I dati estrapolati dagli Uffici comunali dal *Rapporto URBES* del 2015, prodotto dall'Istat in collaborazione con il CNEL, permettono di ampliare il quadro conoscitivo della realtà livornese con alcuni indicatori di natura socio-economica: per quanto concerne il mercato del lavoro nella provincia di Livorno, nel 2013 la quota di persone occupate tra 20 e 64 anni mostra un valore (66,4%) leggermente superiore al livello pre-crisi, riducendo così il differenziale rispetto al valore regionale (68%) e mantenendosi superiore a quello nazionale (59,8%). La recessione economica ha comunque inciso profondamente, in particolare sulla componente maschile (il tasso di mancata partecipazione al lavoro nel 2013 è del 17,3%, triplicato rispetto al 2008), anche se sono le donne a sperimentare le maggiori difficoltà. Con riferimento, invece, all'indicatore riguardante il benessere economico il predetto rapporto evidenzia luci e ombre: nel 2012, il reddito disponibile pro capite delle famiglie nella provincia è pari a 17.373 euro, in sostanziale stabilità rispetto ai tre anni precedenti e su valori analoghi a quelli medi nazionali, ma decisamente inferiore rispetto a quello regionale (circa 1.300 Euro annui in meno); tuttavia, al livello comunale, la percentuale di contribuenti IRPEF con redditi inferiori a 10.000 euro (circa uno su quattro nel 2012) è più contenuta rispetto alle comprendenti quote provinciale (28,3%), regionale (28,6%) e nazionale (32%). Un ulteriore dato interessante è quello relativo alle persone che vivono in famiglie senza occupati (in cui via sia almeno un componente tra i 18-59 anni): il valore dell'indicatore (riferito al 2011) si attesta al livello comunale al 5,3%, una percentuale superiore a quella provinciale e regionale (entrambe al 5,2%) anche se inferiore a quella nazionale, pari al 6,7%.

Per quanto riguarda la diffusione della povertà i dati statistici disponibili sono quelli riferiti alla dimensione regionale: secondo l'ultimo rapporto sulla povertà dell'Istat (2016a) l'incidenza della povertà relativa in Toscana nel 2015 è pari al 5%, un valore lievemente in discesa rispetto al 2014 e significativamente inferiore al dato nazionale (10,4%) e a quello delle Marche (7,6%) e Lazio (6,9%). Peraltro, si registrano segnali positivi sul fronte degli indicatori riguardanti il rischio di povertà e di esclusione sociale: l'ultimo rapporto su Condizioni di vita e reddito (Istat 2016b) mostra una diminuzione dei valori di

tutti gli indicatori previsti dalla metodologia EU SILC, ad eccezione di quello riguardante la deprivazione materiale (v. Tabella 25).

**Tabella 25: Indicatori di povertà o esclusione sociale in Toscana. Anni 2014-2015 (%)**

	<b>Rischio di povertà o esclusione sociale</b>	<b>Rischio di povertà</b>	<b>Grave deprivazione</b>	<b>Bassa intensità lavorativa</b>
Anno 2014	19,2	11,6	7,3	8,6
Anno 2015	18,6	9,6	8,9	7,1

Fonte: Elaborazioni su dati Istat (2016b)

In tutti e 4 i casi i valori regionali risultano significativamente inferiori a quelli registrati su base nazionale.

I dati presentati nel Profilo Sociale Regionale (2016) curato dagli uffici regionali e quelli evidenziati dalla Caritas di Livorno (2016) consentono di avere qualche dettaglio in più sulla situazione economico-sociale in questo territorio. In particolare, nel primo documento citato si evidenzia che l'area del livornese è tra quelle dove si registra un più alto tasso di famiglie che richiedono al Comune i contributi economici per il pagamento del canone di locazione dell'abitazione, manifestando sia un disagio economico dovuto alla mancanza di risorse per il pagamento dell'affitto sia un disagio abitativo connesso al rischio di perdita dell'alloggio per morosità incolpevole. Ancora, quella livornese è un'area in cui si riscontra un alto tasso grezzo di disoccupazione (25%), dato dal rapporto tra gli iscritti ai Centri per l'Impiego e la popolazione attiva, superiore a quello regionale pari al 24,4%. Un dato positivo è, invece, quello riguardante la spesa sociale dei Comuni destinata all'area "povertà e disagio adulti" per la quale l'area di Livorno fa registrare una spesa pro-capite di circa 32 euro, superiore alla media regionale (18 euro). I dati della Caritas, riferiti alle persone residenti che si sono rivolte ai Centri di ascolto nel 2014, mostrano che l'80,5% delle persone incontrate dai volontari ha un'età inferiore ai 56 anni, quindi trattasi di soggetti in età lavorativa che, in quasi tutti i casi, risultano disoccupati. Non stupisce, pertanto, che

Quasi 2/3 delle problematiche segnalate dalle persone che quotidianamente Caritas incontra, riguardano la loro situazione lavorativa: la mancanza di un lavoro, o, peggio ancora, la perdita di questo in età spesso adulta, costituisce uno dei motivi centrali della condizione di disagio economico in cui molte famiglie sono scivolte negli ultimi anni. Il complesso sistema di bisogni denunciati dalle molte famiglie seguite dal Centro di Ascolto, riferisce un contesto di diffusa povertà economica e sociale a partire da quelli che sono i nodi centrali della vita di ognuno: lavoro e casa (Caritas Livorno 2015: 9).

Proprio in relazione alla casa, il rapporto segnala l'elevato numero di situazioni di disagio abitativo legato al fatto che solo il 5% delle persone rivoltesi

ai Centri di ascolto è proprietaria della casa in cui vive e soltanto 9 famiglie su 100 usufruiscono di sistemazioni di edilizia popolare.

Pur nell'estrema sinteticità dei dati appena presentati, si può dire che nonostante sia inserita in un contesto regionale dove la povertà risulta meno diffusa che in Italia e nelle altre regioni centrali, la realtà livornese ha risentito in maniera non trascurabile degli effetti della crisi economica, la quale ha esposto al rischio di impoverimento fasce sempre più estese di popolazione, impoverimento che nel territorio di riferimento si origina e si manifesta principalmente in due fattori fortemente interconnessi: disoccupazione e precarietà abitativa, rivelatisi aspetti peculiari del profilo dei beneficiari del RCI come si vedrà più avanti.

## 6.2 Le caratteristiche della misura

Il RCI viene introdotto, per la prima volta, dalla deliberazione della Giunta Comunale n. 556 del 2015<sup>120</sup> ed è definito dal relativo disciplinare come *una misura di sostegno economico e sociale - sperimentale - a favore di coloro che si trovano temporaneamente in condizioni tali da non poter far fronte al proprio mantenimento e a quello della propria famiglia; svolge la duplice funzione di integrazione al reddito e di prevenzione sociale* (art. 1). La sua sperimentazione è stata finanziata con uno stanziamento pari a 300.000€ ed è avvenuta da maggio ad ottobre 2016.

A dispetto del nome, il RCI è un intervento di tipo categoriale<sup>121</sup>, subordinato al possesso di specifici requisiti anagrafici, occupazionali e connessi all'anzianità di residenza<sup>122</sup>: esso è rivolto ai soggetti di età compresa tra i 35 anni e l'età pensionabile, che non svolgono attività lavorativa e che risiedono nel Comune di Livorno da almeno 5 anni al momento di presentazione della domanda. Ulteriori condizioni di ammissibilità alla misura sono individuate nel:

- non trovarsi in stato detentivo e non essere sottoposto a misure alternative alla detenzione per tutta la durata dell'erogazione del RCI;
- non essere proprietario di immobili, ad eccezione dell'immobile adibito a residenza del richiedente stesso e del suo nucleo familiare, esclusi gli immobili appartenenti alle categorie catastali A/1, A/7, A/8 e A/9;
- non avere nel proprio nucleo familiare autovetture di potenza uguale o superiore a 80 KW acquistate nei 12 mesi antecedenti alla presentazione della domanda;

---

<sup>120</sup> Nel corso della stesura del presente Capitolo (aprile-maggio 2017) si è avuta notizia di un secondo bando relativo all'erogazione del RCI, il quale introduce alcune modifiche rispetto ai requisiti di accesso e all'attribuzione del punteggio previsti nella prima sperimentazione. Si veda il sito: <http://www.comune.livorno.it/uploads/bando%20redditodi%20cittadinanza%202017.pdf>

<sup>121</sup> Il RCI differisce in diversi punti dal Reddito di Cittadinanza oggetto della proposta di legge presentata al Senato dal Movimento 5 Stelle nel 2013. Dal punto di vista dell'impianto, la misura livornese mutua essenzialmente il riferimento allo svolgimento di progetti di utilità collettiva da parte dei beneficiari, mentre il carattere categoriale, la durata e la modalità di calcolo dell'importo del contributo sono aspetti non ripresi dal predetto progetto di legge.

<sup>122</sup> Non sono previste limitazioni in ordine alla cittadinanza, potendo il beneficio essere richiesto anche da cittadini comunitari, o extracomunitari in possesso della Carta di soggiorno.

- essere iscritto al Centro per l'impiego al momento della presentazione della domanda, e restare iscritto per tutta l'erogazione del beneficio.

Analogamente alla quasi totalità dei dispositivi locali di sostegno al reddito, Il RCI si caratterizza, inoltre, per essere un intervento finalizzato a contrastare la povertà familiare, e non quella individuale, potendo essere ammesso al beneficio un solo componente per nucleo (art. 2).

Il contributo da destinare alle famiglie si configura come un trasferimento monetario a somma fissa, cioè elargito nel medesimo importo – 500€ mensili – a tutti i beneficiari, indipendentemente dalla numerosità del nucleo a cui appartengono. La durata della sperimentazione è predeterminata in 6 mesi, non prorogabili, per cui ogni beneficiario può usufruire di un contributo economico massimo di 3000€.

Il computo della situazione economico-patrimoniale per determinare l'ammissibilità alla misura è affidato all'Isee: la soglia di accesso è fissata per i richiedenti in 6.530,94€, così come risultante dall'attestazione Isee riferita all'anno precedente rispetto alla chiusura del bando, oppure a quello corrente in caso di rilevanti variazioni alla situazione economica familiare (art. 3 comma g).

Il disciplinare sul RCI, oltre a negare la concessione del beneficio ai nuclei con una situazione economica superiore alla soglia Isee sopra esplicitata, specifica che il contributo è revocato allorquando: sia venuto meno un qualunque requisito previsto dal bando; sia stata accertata la frode o la falsità delle dichiarazioni utilizzate per l'accesso o per il collocamento in graduatoria e, ancora, sia stato accertato lo svolgimento contemporaneo di attività di lavoro irregolare da parte del beneficiario. Inoltre vi sono poi ulteriori condizioni di esclusione o decadenza dal beneficio che non afferiscono alla tenuta di condotte illegittime ma a circostanze connesse con la disponibilità alla attivazione da parte del richiedente: il RCI, secondo una logica più o meno stringente di *welfare to work*, è revocato qualora risulti che il beneficiario non abbia accettato una proposta di lavoro, o di LSU, o di LPU da svolgersi nel Comune di residenza, oppure nel caso che receda senza giusta causa dal contratto di lavoro.

Il riferimento all'attivazione del richiedente è strettamente correlato alla natura del RCI: analogamente ai CIS esso si qualifica come un trasferimento monetario condizionato. Nel caso di specie la condizionalità è individuata, almeno da un punto di vista formale, nella disponibilità del richiedente: a svolgere lavori socialmente utili eventualmente indicati dal Comune per almeno 4 ore settimanali per cui il compenso relativo al RCI costituisce unica forma di remunerazione<sup>123</sup>, nonché a partecipare a progetti eventualmente gestiti dai Comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, mettendo a disposizione un tempo non superiore alle 8 ore settimanali (art. 2). Peraltro, laddove nel nucleo siano presenti figli minori in età scolare, i beneficiari sono tenuti a garantirne la frequenza scolastica.

---

<sup>123</sup> Questa tipologia di lavori non ha avuto luogo nella sperimentazione.

La modalità di accesso al RCI è stata individuata nella partecipazione ad un bando pubblico la cui scadenza è stata fissata il 15 gennaio 2016, con successiva definizione di una graduatoria dei richiedenti ammessi al beneficio. I criteri per l'elaborazione di quest'ultima hanno tenuto conto della:

- situazione economica: è stato attribuito un punteggio massimo di 30 punti a nuclei in possesso di un Isee pari a 0, mentre in presenza di Isee compreso tra € 0,1 ed € 6.530,94 il punteggio è stato calcolato proporzionalmente;
- composizione del nucleo familiare: sono stati attribuiti 10 punti per nuclei con 1 o 2 componenti; 15 punti per quelli con 3 o 4 componenti e 20 punti per quelli con oltre 4 componenti;
- condizione di disoccupazione: sono stati attribuiti 10 punti ai nuclei in cui è presente almeno un componente disoccupato da 12 mesi o più.

Il punteggio massimo - 60 punti – è quindi assegnato ai nuclei con 5 e più componenti, dei quali almeno uno risulta disoccupato da più di 12 mesi, e aventi Isee pari a 0.

L'art. 5 del disciplinare sul RCI prevede, infine, attività di monitoraggio e di valutazione dell'intervento, attraverso la trasmissione alla Giunta di una relazione sulla sua implementazione a cura dell'Ufficio comunale competente.

La Tabella 26 che segue sintetizza le caratteristiche salienti della misura, presentate nel paragrafo.

**Tabella 26: Le caratteristiche essenziali del RCI (sperimentazione del 2016)**

<b>Atto/i di riferimento</b>	Deliberazione della Giunta Comunale n. 556 del 17/12/2015 avente ad oggetto: <i>Progetto Reddito di Cittadinanza Locale. Approvazione disciplinare</i> Disciplinare allegato alla predetta Deliberazione
<b>Struttura Responsabile</b>	Ufficio Marginalità e Famiglia – Comune di Livorno
<b>Destinatari</b>	Nuclei familiari che si trovano temporaneamente in condizioni tali da non poter far fronte al proprio mantenimento
<b>Periodo di implementazione</b>	Maggio 2016 – Ottobre 2016 (per uno stanziamento complessivo di 300.000€)
<b>Condizioni di eleggibilità</b>	Requisito occupazionale: non svolgere attività lavorativa al momento di presentazione della domanda e iscrizione al centro per l'impiego; Requisito anagrafico: avere un'età compresa tra i 35 anni e l'età pensionabile; Requisito temporale connesso alla residenza: essere residenti nel Comune di Livorno da almeno 5 anni al momento di chiusura del bando; Requisiti relativi al possesso di beni immobili e mobili

<b>Soglia di accesso al beneficio</b>	Situazione economico-patrimoniale non superiore a 6.530,94€, così come risultante dall'attestazione Isee.
<b>Entità del trasferimento monetario</b>	Contributo a somma fissa il cui ammontare è determinato in 500€ mensili (fino ad un totale di 3000€)
<b>Durata del beneficio</b>	Predeterminata in mesi 6 a decorrere dalla data di erogazione della prima mensilità
<b>Condizioni di revoca del beneficio</b>	Riguardano il rifiuto di proposte di lavoro, di LSU, di LPU; il venir meno dei requisiti oggettivi previsti dal bando; la frode o la falsità delle dichiarazioni utilizzate per l'accesso o per il collocamento in graduatoria e lo svolgimento di lavori irregolari
<b>Condizionalità</b>	Disponibilità a svolgere LSU eventualmente indicati dal Comune per almeno 4 ore settimanali; Disponibilità a partecipare a progetti di utilità collettiva per non più di 8 ore settimanali; Frequenza scolastica di figli minori, laddove presenti
<b>Modalità di richiesta</b>	Attivazione di un bando pubblico, con conseguente formazione di una graduatoria

## 6.3 Cosa è scaturito dall'indagine

### 6.3.1 Alcuni numeri del RCI

Le istanze di richiesta del RCI presentate alla chiusura del relativo bando (15 gennaio 2016) sono state 995 in totale, di cui 76 sono state respinte per mancanza dei requisiti di accesso. Pertanto, i nuclei giudicati ammissibili alla misura sono risultati complessivamente 919. Le risorse stanziare per la prima sperimentazione hanno consentito di poter ammettere alla fruizione del beneficio solo i primi 100 collocati nella graduatoria finale. Il punteggio minimo per l'accesso alla misura si è rivelato piuttosto elevato – 55 punti su un massimo di 60 - dato da cui si può inferire, sulla base dei criteri per l'attribuzione dei punteggi visti nel paragrafo precedente, una cospicua presenza nell'universo dei beneficiari di nuclei con più di due componenti, con Isee pari a 0 e con disoccupati di lunga durata.

Dalla elaborazione dei dati amministrativi sulla misura è possibile ricavare alcune informazioni di carattere demografico sui beneficiari<sup>124</sup> (v. Tabella 27). Per quanto riguarda il genere, emerge un sostanziale bilanciamento tra i

<sup>124</sup> Vale, anche in questo caso, quanto già osservato per la dicitura "beneficiari" e similari nella nota n.113.

destinatari del RCI, che nel 49% risultano donne e nel restante 51% uomini. Risultano, poi, predominanti i beneficiari di cittadinanza italiana (sono il 73% del totale) rispetto a quelli con cittadinanza extracomunitaria (22%) e a quelli con cittadinanza di un Paese europeo (tutti provenienti dalla Romania), che rappresentano una percentuale esigua dell'universo (il 5%). Quanto all'età, è la macro-categoria dei soggetti tra i 36 e i 49 anni a beneficiare del RCI in maniera prevalente rispetto ai destinatari appartenenti alla fascia d'età 50- 64 anni, la quale copre il 40% dei beneficiari totali.

**Tabella 27: Genere, cittadinanza, fasce di età e numero dei componenti familiari dei beneficiari del RCI**

<b>Genere</b>	<b>%</b>	<b>N° componenti</b>	<b>%</b>
Donne	49	Uno	0
Uomini	51	Due	0
<b>Cittadinanza</b>	<b>%</b>	Tre	47
Italiana	73	Quattro	22
Comunitaria	5	Cinque	20
Extra-comunitaria	22	Sei	7
<b>Fasce di età</b>	<b>%</b>	Sette	0
36-49	60	Otto	3
50-64	40	Nove	1

*Fonte: dati amministrativi comunali*

Un dato interessante emerge dall'analisi dell'ampiezza dei nuclei familiari ammessi al beneficio, composti nel 47% dei casi da 3 componenti, nel 22% da 4, nel 20% da 5 e in una percentuale complessiva dell'11% da più di 6 componenti. Come già notato ad inizio del paragrafo, risultano assenti i nuclei composti da 1 o 2 componenti in quanto, pur in presenza di un Isee pari a 0 e di disoccupati di lungo periodo, avrebbero acquisito un punteggio (50) inferiore a quello rivelatosi utile alla ricezione del beneficio.

### 6.3.2 Il profilo dei beneficiari

Come già evidenziato nel paragrafo precedente, il numero di soggetti che ha fruito del RCI nel 2016 è pari a 100 unità che si trovavano al di sotto della soglia Isee di 6.530,94€, fissata dalla Giunta quale condizione di accesso alla misura. I dati amministrativi relativi all'universo dei beneficiari rivelano che questi ultimi:

- sono prevalentemente cittadini italiani di età compresa tra i 36 e i 49 anni,
- appartengono tutti a nuclei familiari con più di due componenti (nel 69% dei casi si tratta di nuclei composti da 3 o 4 membri);
- accedono alla misura senza differenziazioni connesse al genere.

Il campione su cui è stata condotta l'indagine, composto da 30 unità (quota corrispondente al 30% dell'intera popolazione dei beneficiari), è allineato alle

caratteristiche socio-demografiche di quest'ultima limitatamente alla cittadinanza e all'ampiezza del nucleo familiare, e non rispetto al genere e all'età, le cui variabili specifiche risultano sotto e sovra rappresentate (v. Tabella 28), a causa dello scostamento della numerosità tra il campione teorico e quello effettivo emersa al termine della fase di rilevazione, analogamente al caso valdostano.

**Tabella 28: Confronto tra la popolazione dei beneficiari del RCI e il campione (valori percentuali)**

	<b>Beneficiari</b> <i>100 unità</i>	<b>Campione</b> <i>30 unità</i>
<b>Cittadinanza</b>		
Italiana	73	70
Comunitaria	5	3,3
Extra-comunitaria	22	26,7
<b>Genere</b>		
Donne	49	36,7
Uomini	51	63,3
<b>Fasce di età</b>		
36-49	60	46,7
50-64	40	53,3
<b>Componenti familiari</b>		
Uno	0	0
Due	0	0
Tre	47	50
Quattro	22	26,7
Cinque	20	16,7
Sei	7	6,7
Sette	0	0
Otto	3	0
Nove	1	0

I dati riferiti al campione mostrano, inoltre, che nel 60% dei casi i beneficiari risultano coniugati e coabitanti con il coniuge; in soli 3 casi celibi o nubili e nei rimanenti 9 casi (pari al 30% del campione) separati legalmente o divorziati. Caratteristica prevalente della composizione familiare dei nuclei del campione è, inoltre, la presenza di almeno un minore al loro interno, riscontrata in 20 casi sui 30 totali. Ulteriore tratto significativo, sebbene non predominante, è la presenza di soggetti con handicap rilevata nel 36,6% dei nuclei delle unità intervistate, percentuale corrispondente ad 11 unità.

Quanto al titolo di studio dei rispondenti e dei loro coniugi (laddove presenti), le interviste al campione evidenziano, diversamente dai percettori dei CIS, che 19 beneficiari del RCI su 30 possiedono la licenza media o un titolo di avviamento professionale e 7 la licenza elementare, corrispondenti al 23,3% dei casi. In soli 3 casi i beneficiari risultano in possesso di un diploma di scuola superiore e solo in 1 della laurea. Anche nel caso dei coniugi dei beneficiari (18

in totale) la licenza media si attesta come titolo di studio prevalente, posseduto dal 61,1% dei soggetti. In considerazione del fatto che anche gli altri componenti maggiorenni (diversi dal coniuge) dei nuclei del campione (29 in totale) risultano in possesso della licenza media in più della metà dei casi, è possibile rilevare un livello di scolarizzazione complessivo medio-basso, che riguarda sia la maggior parte dei beneficiari del RCI, sia gli altri componenti del nucleo familiare. Questo dato appare significativo, come ormai noto, in ragione della correlazione tra livello di istruzione e incidenza della povertà: quest'ultima è significativamente superiore in presenza di titoli di studio bassi rispetto alle famiglie in cui la persona di riferimento è almeno diplomata, come evidenziato dall'ultimo rapporto Istat (2016a) sulla diffusione della povertà in Italia.

Sul versante della condizione occupazionale non si rilevano significativi scostamenti tra il momento in cui è stata condotta l'intervista (marzo 2017) e il momento di presentazione della richiesta del RCI (gennaio 2016): la percentuale di intervistati disoccupati in cerca di occupazione è quest'anno del 83,3% a fronte del 90% dello scorso anno, in quanto due beneficiari risultano attualmente occupati. Resta, invece, invariato il numero delle casalinghe in entrambi gli anni (v. Tabella 29).

**Tabella 29: Condizione occupazionale dei beneficiari del RCI**

	Al momento dell'intervista (marzo 2017)		Alla chiusura del bando (gennaio 2016)	
	N.	%	N.	%
Disoccupato/a in cerca di occupazione	25	83,3	27	90
Disoccupato/a non in cerca di occupazione	0	0	-	
Occupata/o	2	6,7	-	
Cassa integrazione o lista di mobilità	0	0	0	0
Casalinga	3	10	3	10
Studente/essa	0	0	0	0
Inabile al lavoro	0	0	0	0
Totale	30	100	30	100

Analoghi risultati emergono per i coniugi dei beneficiari e per gli altri componenti del nucleo. Nel caso dei primi, il numero di casalinghe (10 su 18) e dei disoccupati (6 su 18)<sup>125</sup> è il medesimo nei due momenti considerati; nel caso dei secondi i disoccupati sono 16 su 29 nel 2017, ossia 2 in meno rispetto a quelli rilevati al momento della chiusura del bando sul RCI, mentre gli studenti diminuiscono di una unità, passando da 7 a 6 nel 2017. Le evidenze appena presentate se, da un lato, non possono fornire informazioni puntuali rispetto agli effetti della misura sul reinserimento nel mercato del lavoro di chi ne ha fruito – anzitutto perché il RCI è una misura di sostegno economico e sociale non specificamente finalizzata al reinserimento lavorativo, e poi perché la rilevazione è stata effettuata a ridosso della conclusione della sperimentazione

<sup>125</sup> Gli altri due casi rimanenti riguardano un coniuge inabile al lavoro e uno occupato.

(cfr. paragrafo 4.2), dall'altro rivelano quanto la mancata fruizione di redditi da lavoro sia una caratteristica che, in diversi casi, riguarda tendenzialmente l'intero nucleo dei beneficiari e non solo questi ultimi. Al riguardo vi è, anche, da segnalare che il 90% dei nuclei del campione risulta in possesso di un Isee pari a 0 al momento di partecipazione al bando sul RCI.

Risultato analogo a quello rilevato per i CIS, quasi l'80% dei rispondenti dichiara di vivere in una casa in affitto o subaffitto (in 13 casi si tratta di case popolari), una variabile significativa in relazione alle destinazioni di spesa del sussidio ricevuto. E' opportuno, però, evidenziare che soltanto 2 dei beneficiari in affitto (non in casa popolare) hanno ricevuto nel 2016 i contributi pubblici per il pagamento del canone di locazione.

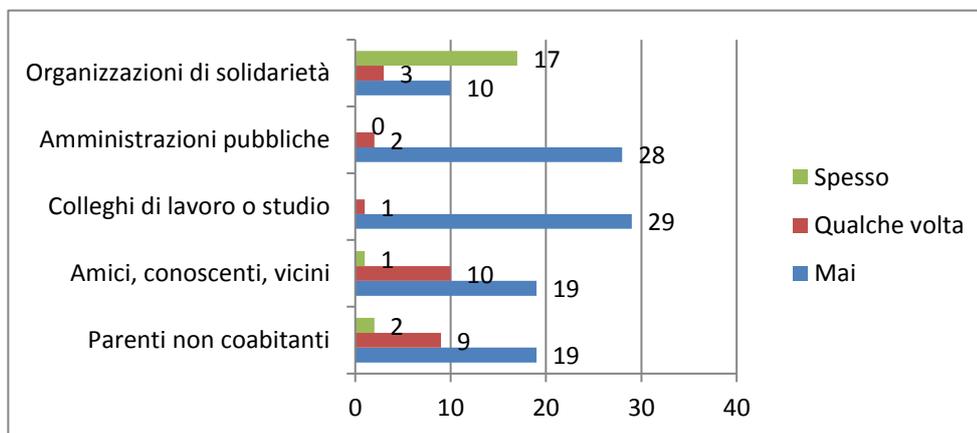
Con riferimento all'utilizzo dei media vi è, infine, da segnalare che il 66,7% degli intervistati dichiara di possedere un collegamento internet per il cellulare, tablet o pc, e che il 50% dei beneficiari utilizza i social network più volte a settimana o tutti i giorni. Nella totalità dei casi essi non dispongono di un abbonamento Sky/Mediaset Premium. Sembra, quindi, che le condizioni di indigenza del campione non incidano sul possesso di una rete internet, plausibilmente in virtù dei costi non proibitivi dei piani telefonici che includono il traffico voce e il traffico dati.

In relazione ai contatti dei beneficiari con soggetti non appartenenti al nucleo familiare, dall'indagine emerge che nel 2016 le unità del campione hanno incontrato con una certa frequenza i vicini di casa prima e gli amici poi (i rispondenti dichiarano di aver incontrato i primi qualche volta, spesso o tutti i giorni nell'83,3% dei casi e i secondi nel 73,3%). I soggetti che il campione dichiara di aver incontrato raramente o non aver incontrato mai lo scorso anno risultano in 14 casi su 30 (corrispondenti al 46,7% del campione) i parenti non coabitanti. Come per i percettori dei CIS, il dato è plausibilmente collegato per i beneficiari stranieri alle difficoltà di spostarsi dai confini nazionali per incontrare i propri congiunti. Relativamente alle categorie dei colleghi di lavoro e dei membri delle associazioni, si sono ottenuti anche nel caso livornese riscontri non significativi in quanto, a causa dello stato di disoccupazione, i beneficiari non avevano dei colleghi di lavoro e solo in minima parte (6 casi) facevano parte di associazioni culturali, di volontariato ecc. presenti sul territorio. I rapporti intrattenuti nel 2016 con gli amici sono quelli di cui i rispondenti risultano maggiormente soddisfatti: 23 unità su 30 (corrispondenti al 76,7% del campione) se ne dichiarano abbastanza o molto soddisfatte. Nella stessa percentuale (il 70%), i beneficiari affermano di essere abbastanza o molto soddisfatti dei rapporti con i vicini e con i parenti non coabitanti. Rispetto alle medesime categorie di persone sono 7 (il 23,3% del campione) le unità che si considerano poco o per nulla soddisfatte del rapporto con gli amici, 8 quelle poco o per nulla soddisfatte dei rapporti con i vicini o conoscenti e 9 quelle con i parenti.

Quanto alla ricezione di aiuti/supporti a titolo gratuito nel 2016, i due terzi dei rispondenti dichiarano di averli ricevuti più di una volta dalle organizzazioni di solidarietà presenti sul territorio, principalmente dalle associazioni che si occupano della distribuzione di generi alimentari e vestiario, e dell'emergenza

abitativa (in 17 dei 20 casi rilevati i beneficiari hanno affermato di aver ricevuto spesso degli aiuti da tali organizzazioni). In 11 casi su 30 gli aiuti provengono dai parenti non coabitanti, e nella stessa misura dagli amici o dai vicini (v. Figura 6).

**Figura 6: Frequenza della ricezione di aiuti a titolo gratuito nel 2016 da parte dei percettori del RCI (valori assoluti)**



Questi ultimi risultati, in maniera del tutto differente a quelli emersi nel caso dell'indagine sui beneficiari dei CIS, non sembrano prefigurare situazioni di isolamento sociale riguardanti i destinatari del RCI. Al proposito vi è da rilevare la significatività della rete di prossimità costituita dai vicini di casa, con cui le unità del campione si interfacciano in maniera più frequente rispetto alla rete primaria parentale, e della rete amicale di cui i beneficiari dichiarano di essere soddisfatti, anche in questo caso, in misura maggiore rispetto ai rapporti con i parenti non coabitanti. Dal punto di vista del supporto materiale, come si è visto, un ruolo rilevante è giocato dalle organizzazioni di solidarietà che rappresentano, per una quota maggioritaria del campione, una rete fondamentale per far fronte alle conseguenze del disagio economico.

Un elemento di convergenza rispetto ai destinatari dei contributi valdostani è, invece, la presenza nel campione dei beneficiari del RCI di 10 soggetti per i quali si sono registrati almeno quattro segnali di deprivazione materiale riferiti all'anno precedente. Si tratta nella metà dei casi di soggetti appartenenti a nuclei con 4 o più componenti; in 7 casi su 10 di beneficiari con almeno un minore a carico, e in 4 casi sul totale con almeno un componente del nucleo portatore di handicap.

In generale, i dati emersi dalle interviste rivelano che i beneficiari del RCI inclusi nel campione:

- sono generalmente soggetti coniugati coabitanti con il coniuge;
- appartengono a nuclei familiari in cui è quasi sempre presente almeno un minore;
- possiedono nella maggior parte dei casi la licenza media, così come gli altri componenti del nucleo;
- fanno tendenzialmente parte di nuclei in cui quasi tutti i componenti sono disoccupati;

- non vivono situazioni di isolamento sociale, essendo inseriti in reti di prossimità e amicali forti, ed interfacciandosi abbastanza frequentemente anche con i parenti non coabitanti. Per aiuti di tipo materiale fanno generalmente affidamento alle organizzazioni di solidarietà presenti nel territorio.

La Tabella 30 che segue propone una sintesi delle caratteristiche prevalenti dei beneficiari del RCI, così come emergono sia dai dati amministrativi riguardanti l'intero universo, sia dall'indagine focalizzata sul campione di 30 unità<sup>126</sup>.

**Tabella 30: Il profilo dei beneficiari del RCI**

	<b>Variabile</b>	<b>Caratteristiche prevalenti</b>
Dati amministrativi sull'universo (100 unità)	<i>Età</i>	36-49 anni
	<i>Cittadinanza</i>	Italiana
	<i>Ampiezza del nucleo</i>	3 o 4 componenti
	<i>Composizione familiare</i>	Presenza di almeno un minore
	<i>Stato civile</i>	Coniugati coabitanti col coniuge
	<i>Titolo di studio</i>	Licenza media per tutti i componenti
	<i>Situazione occupazionale</i>	Stato di disoccupazione di tutti i componenti
Dati empirici sul campione (30 unità)	<i>Stato di deprivazione materiale</i>	Non ampiamente diffuso (riguarda 10 beneficiari su 30)
	<i>Titolo di possesso dell'alloggio</i>	Affitto o subaffitto
	<i>Possesso di rete internet</i>	Sì, al cellulare
	<i>Utilizzo dei social media</i>	Abbastanza frequente
	<i>Eventuale condizione di isolamento sociale</i>	Non riscontrata
	<i>Isee del nucleo<sup>127</sup></i>	Pari a 0

Fonte: dati amministrativi comunali e interviste al campione

<sup>126</sup>Si segnala che una unità del campione ha ricevuto il beneficio per 5 mesi anziché 6, in quanto subentrata all'uscita dalla misura da parte di un altro beneficiario.

<sup>127</sup> Informazione fornita dagli uffici comunali.

### 6.3.3 Canale di conoscenza e impiego del RCI

Le interviste al campione evidenziano l'assenza di una modalità di conoscenza comune del RCI. Nel 36,7% dei casi indagati, corrispondenti a 11 unità, i beneficiari sono a venuti a conoscenza dell'opportunità di richiedere il contributo attraverso canali informali, verosimilmente tramite un "passaparola" tra amici, parenti e vicini di casa. Il secondo canale prevalente di informazione è rappresentato dal servizio sociale territoriale, che ha segnalato il bando relativo alla misura a 9 beneficiari su 30 (il 30% del campione); in 6 casi i richiedenti hanno appreso del RCI tramite i giornali locali e in 2 attraverso un contatto diretto con/da gli Uffici comunali. Altri due canali rilevati hanno riguardato, in un caso per ciascuno, enti pubblici diversi dal Comune di Livorno e i patronati o CAF.

Nel caso di 26 beneficiari, pari all'86,7% del campione, la fruizione del RCI nel 2016 non sembra associarsi alla ricezione di ulteriori contributi comunali nel medesimo anno: le restanti unità dichiarano di aver ricevuto i contributi continuativi (3 casi) e i prodotti per la prima infanzia (1 caso).

Come illustrato nella Tabella 31 sottostante, ad esclusione del RCI, le principali entrate dei nuclei beneficiari nel 2016 risultano essere nel 23,3% dei casi le pensioni (invalidità civile, vecchiaia, anzianità, assegno sociale o altro tipo), e nel 20% dei casi (corrispondenti a 6 unità) i redditi da lavoro autonomo o dipendente. Il 10% dei nuclei ha percepito l'assegno di mantenimento da parte del coniuge separato o divorziato, e in 2 casi la rendita per infortunio o malattia professionale. In generale, si evidenzia che la fruizione del RCI si accompagna quasi sempre alla presenza di altre (anche minime) fonti di sostentamento, non essendo predominante la situazione in cui non si è percepito nel 2016 alcun tipo di entrata (nello specifico in 12 casi, corrispondenti al 40% del campione).

**Tabella 31: Entrate del nucleo dei beneficiari nel 2016, ad esclusione del RCI**

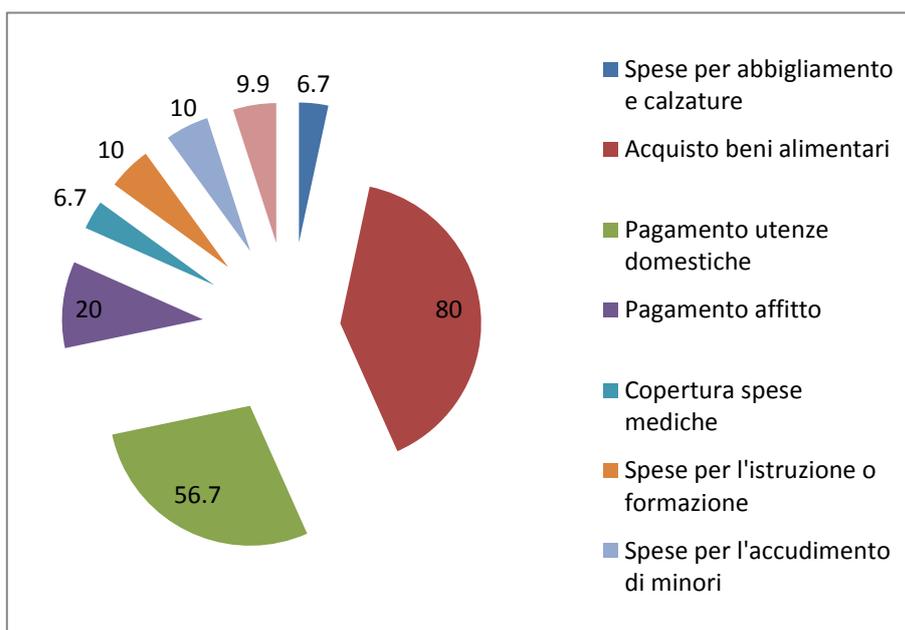
	N.	%
Redditi da lavoro dipendente o autonomo	6	20
Pensioni (invalidità civile, vecchiaia, anzianità, assegno sociale e altro tipo)	9	30
Rendita per infortunio sul lavoro/malattia professionale	2	6,7
Sussidi di disoccupazione, cassa integrazione, borse lavoro	0	0
Affitto di alloggi e/o terreni	0	0
Mantenimento da parte di familiari coabitanti o non coabitanti	3	10
Borse di studio o rimborsi spese per stage	1	3,3
Altro (redditi da lavoro sommerso)	1	3,3
Nessuna entrata	12	40

*Possibili più opzioni di risposta*

Quanto all'utilizzo del RCI, si riscontrano due destinazioni di spesa principali: l'acquisto di generi alimentari indicato dall'80% dei rispondenti e il pagamento delle utenze domestiche (luce, gas, riscaldamento, condominio ecc.) citato nel 56,7% dei casi, in linea con il fatto che l'80% degli intervistati ha dichiarato di essere stato nel 2016 in arretrato con il pagamento di queste ultime. Segue il

pagamento dell'affitto dell'alloggio in cui risiede il nucleo, citato nel 20% dei casi, collegato alla quota significativa di beneficiari che, come si è visto, vive in una casa in affitto e non ha ricevuto nel 2016 i contributi pubblici per la locazione. Emerge, pertanto, un utilizzo dei contributi strettamente legato alla sussistenza e alle spese per l'alloggio: solo in 3 casi i CIS sono destinati a spese riguardanti l'istruzione e la formazione (ad es. acquisto di testi scolastici, pagamento delle tasse universitarie ecc.) e, nella stessa misura, a spese per l'accudimento di figli minori, e solo in 2 casi alla copertura di spese mediche e all'acquisto di abbigliamento e calzature (v. Figura 7).

**Figura 7: Destinazioni principali del RCI (valori percentuali)**



*Possibili due opzioni di risposta*

In 6 casi il RCI è stato, anche, utilizzato nel 2016 per l'acquisto di beni durevoli per la casa (in 2 casi una lavatrice, sempre in 2 casi una TV e in 1 un frigorifero e un'aspirapolvere); 3 rispondenti lo hanno utilizzato, inoltre, per acquistare un telefono cellulare. In generale, i beni appena citati risultano posseduti dalla quasi totalità dei beneficiari, fatta eccezione per l'aspirapolvere posseduta da sole 7 unità. Nella stessa percentuale, il 36,7% del campione, i rispondenti dichiarano di possedere un computer e un'automobile, mentre 17 beneficiari non possiedono il primo e 19 la seconda in quanto ritenuti beni troppo costosi. Sempre con riferimento ai mezzi di trasporto, il 43,3% degli intervistati dichiara di avere una bicicletta.

#### *6.3.4 Il punto di vista dei beneficiari sul RCI*

In coerenza con i risultati riguardanti le destinazioni di spesa principali del RCI, la totalità del campione ritiene che la fruizione del beneficio sia stata molto rilevante per far fronte ai bisogni primari del nucleo familiare (alimentarsi, avere

un tetto) e che, al contrario, sia stata poco o per nulla significativa per acquistare beni durevoli, quali TV, lavatrice, frigorifero, automobile ecc. nel 93,3% dei casi. 10 beneficiari su 30 ritengono, inoltre, che il RCI sia stato rilevante per accrescere le opportunità dei componenti del nucleo di trovare un impiego, una percentuale che seppur non elevata acquista significato in ragione del fatto che al RCI viene associato, in parte, un effetto di segno positivo sul versante del reinserimento lavorativo, sebbene la misura non contempli quest'ultimo come sua finalità specifica. Ulteriore dato interessante emerge sul fronte dei legami dei beneficiari con soggetti che si trovano al di fuori della rete parentale: il 43,3% degli intervistati ritiene che il RCI sia stato rilevante per rafforzare le relazioni del nucleo con conoscenti ed amici. Infine, il 30% dei rispondenti dichiara che il RCI ha assunto una certa rilevanza nel favorire la loro partecipazione alle iniziative culturali e per il tempo libero presenti nel territorio. In generale, le valutazioni sulla rilevanza del RCI da parte dei rispondenti se, da un lato, fanno emergere la tendenza univoca del campione ad attribuire alla misura una funzione legata, *in primis*, al soddisfacimento dei bisogni primari del nucleo, dall'altro lato lasciano prefigurare la percezione di un impatto dell'intervento anche in altri ambiti della vita dei beneficiari, soprattutto quello collegato al rafforzamento delle reti informali non parentali.

Più della metà del campione, il 56,7%, attribuisce un effetto positivo al RCI sulla situazione economica del nucleo familiare che, secondo questa quota di rispondenti, risulta leggermente migliorata nel periodo di fruizione. 3 beneficiari percepiscono, peraltro, un miglioramento significativo dovuto al RCI (v. Tabella 32).

**Tabella 32: Influenza percepita del RCI sulla situazione economica del nucleo**

	N.	%
La situazione economica è peggiorata	0	0
La situazione economica è rimasta invariata	10	33,3
La situazione economica è leggermente migliorata	17	56,7
La situazione economica è significativamente migliorata	3	10
Totale	30	100

Un terzo del campione ritiene, invece, che la fruizione del beneficio non abbia avuto una influenza sulla situazione economica del nucleo, che secondo questi soggetti è rimasta pressoché invariata. Trattandosi in 6 casi su 10 di nuclei con 4 o più componenti e in 7 casi su 10 di famiglie con minori a carico, sarebbe opportuno approfondire attraverso analisi *ad hoc* se e quanto la numerosità del nucleo e la presenza di minori sia stata un fattore discriminante nell'attribuire al RCI un effetto positivo o nullo sulla condizione economica percepita.

Al di là della percezione di un qualche effetto del RCI sulla situazione economica dei nuclei del campione, la quasi totalità dei rispondenti (l'86,7%) dichiara che nel 2016 arrivava a fine mese con difficoltà o grande difficoltà, considerando tutte le entrate incluso il RCI, il quale peraltro ha coperto solo la metà dell'anno in esame.

Quanto alla percezione della situazione economica futura, si rileva che buona parte dei beneficiari non intravede prospettive di miglioramento rispetto alla condizione attuale: il 40% degli intervistati ritiene che nei prossimi 12 mesi la propria famiglia si troverà nelle stesse condizioni di adesso; in 2 casi che sarà un po' più povera e in 3 molto più povera. Solo in 4 casi i rispondenti confidano in un miglioramento, mentre 9 beneficiari non sanno prefigurare la propria condizione economica futura, plausibilmente a causa dell'incertezza di trovare un impiego nel breve termine.

Tutti i beneficiari del campione dichiarano che farebbero nuovamente richiesta del RCI, nel caso in cui ci fosse un nuovo bando per l'accesso al beneficio nel 2017. Il dato, se da una parte non può dare utili indicazioni sulla questione della dipendenza dal contributo (essendo il RCI una misura "inedita" a cui tutti hanno avuto accesso per la prima volta), dall'altra parte sembrerebbe prefigurare una condizione di difficoltà economica non episodica delle famiglie beneficiarie che, a più di un anno di distanza dalla partecipazione al bando sul RCI, le indurrebbe a farne nuovamente richiesta.

Come noto, l'erogazione del RCI si è accompagnata al coinvolgimento dei beneficiari in un progetto di pubblica utilità che li ha visti impegnati in attività di presidio dei parchi cittadini per 4 ore settimanali, attività che non sono state rese di fatto obbligatorie, non essendo state previste sanzioni per coloro che non vi avessero aderito. Pur in assenza di un vincolo stringente alla partecipazione, dall'indagine è emersa una significativa attivazione da parte di tutti i beneficiari del campione, eccetto un caso singolo in cui il rispondente ha dichiarato di non aver potuto prendere parte alle attività, in quanto impossibilitato per via del carico di cura del figlio disabile grave.

La stragrande maggioranza di coloro che hanno partecipato alle attività nei parchi cittadini dichiara di esserne soddisfatti (ossia l'82,7%), per 3 ragioni principali:

- nel 62,5% dei casi perché esse hanno consentito loro di rendersi utili e fare qualcosa di buono per la città;
- nel 50% dei casi perché le attività svolte li hanno spinti ad assumersi degli impegni e delle responsabilità che sono riusciti a portare a termine;
- nel 45,8% dei casi perché le attività nei parchi hanno permesso loro di socializzare con persone che non conoscevano prima.

In generale, si evidenzia come il coinvolgimento dei beneficiari in un percorso di attivazione abbia avuto un effetto non secondario sugli atteggiamenti di questi ultimi, i quali attribuiscono alle attività da loro realizzate un valore legato alla reciprocità (si riceve il sussidio, ma è giusto dare in cambio qualcosa), alla propria responsabilizzazione e alla socializzazione. Limitati sono, invece, i casi (3 su 24) in cui è associato alle attività svolte un valore ai fini dell'accrescimento delle proprie competenze professionali, in vista del reinserimento nel mercato del lavoro (v. Tabella 33).

**Tabella 33: Motivazioni legate alla soddisfazione di aver svolto attività di presidio dei parchi cittadini (24 beneficiari)**

	N.	%
Le attività che ho svolto mi hanno permesso di impegnarmi in un lavoro che mi piace/mi diverte	4	16,7
Le attività che ho svolto mi hanno permesso di rendermi utile e di fare qualcosa di buono per la mia città	15	62,5
Le attività che ho svolto mi hanno spinto ad assumermi delle responsabilità e degli impegni che sono riuscito a portare a termine	12	50
Le attività che ho svolto mi hanno permesso di entrare in contatto e di socializzare con persone che non conoscevo	11	45,8
Le attività che ho svolto mi hanno aiutato a mantenermi attivo/a e in buona salute	2	8,3
Le attività che ho svolto mi hanno permesso di sviluppare nuove competenze (o di migliorare quelle già possedute) da poter spendere per la ricerca di un lavoro	3	12,5
Le attività che ho svolto hanno ampliato la mia esperienza di vita	1	4,1

*Possibili due opzioni di risposta*

Le ragioni addotte dai 5 beneficiari ritenuti non soddisfatti delle attività svolte nei parchi concernono, in 2 casi, la mancata previsione di un vincolo alla partecipazione e di un controllo su coloro che effettivamente hanno preso parte alle attività; e in un caso per ciascuna motivazione: la non efficiente organizzazione delle attività; il mancato rispetto delle regole da parte dei partecipanti e la mancata diversificazione delle attività da poter condurre nei parchi.

Alla domanda sulla frequenza dei contatti con il servizio sociale nel periodo di erogazione del RCI (maggio – ottobre 2016)<sup>128</sup>, metà del campione (15 unità, di cui 7 non noti ai servizi prima del bando) risponde di non essersi mai recato o di aver avuto contatti con i servizi nel predetto periodo in quanto, in quasi la metà dei casi, non ne aveva sentito la necessità avendo bisogno soltanto del contributo economico. A 5 soggetti, invece, il contatto con il servizio sociale è sembrato poco utile ai fini della risoluzione dei problemi del nucleo; mentre in 2 casi i beneficiari hanno sottolineato l'importanza dell'iniziativa autonoma nella risoluzione dei problemi e in un caso il mancato contatto coi servizi è stato attribuito ad una mancata convocazione.

Infine, interpellati sugli eventuali interventi di miglioramento da realizzare per una futura e più efficace erogazione del RCI i rispondenti sono quasi tutti concordi (28 unità su 30) nel ritenere prioritaria la previsione di progetti di intervento specificamente finalizzati all'inserimento o reinserimento lavorativo, formulati sulla base delle capacità e delle attitudini dei singoli richiedenti (v. Tabella 34). Ancora, il 43,3% dei beneficiari segnala come rilevante una maggiore diversificazione delle attività di utilità collettiva e il 36,6% di essi una durata maggiore dell'erogazione. 6 rispondenti su 30, peraltro, indicano come

<sup>128</sup> Pur non essendo previsto un ruolo specifico del servizio sociale territoriale nell'impianto della misura, si è valutata opportuna questa domanda dal momento che i due terzi dei beneficiari del campione erano già noti o presi in carico dai servizi, prima della richiesta del beneficio.

prioritario l'affiancamento al contributo di interventi non economici (ad es. aiuto nella casa, nella cura dei familiari, fornitura di beni essenziali).

**Tabella 34: Interventi di miglioramento per un'eventuale futura erogazione del RCI**

	N.	%
Il RCI funziona bene così com'è. Non è necessario integrare nella misura altri interventi	0	0
Progetti di intervento specificamente finalizzati all'inserimento o reinserimento lavorativo, formulati sulla base delle capacità e delle attitudini dei singoli richiedenti	28	93,3
Interventi di assistenza non economici: es. aiuto nella cura della casa, dei familiari, dei figli minori, fornitura di beni essenziali a favore dei richiedenti	6	20
Regole e requisiti meno stringenti per l'accesso alla misura, in modo da aiutare un numero più ampio di persone in difficoltà	0	0
Maggiore spazio e diversificazione delle attività di volontariato/utilità collettiva	13	43,3
Una durata maggiore dell'erogazione	11	36,6
Una durata minore dell'erogazione	0	0
Altro: Verifica della effettiva partecipazione alle attività di utilità collettiva	1	3,3
Vincolo alla partecipazione alle attività di utilità collettiva	1	3,3

*Possibili due opzioni di risposta*

In generale, i beneficiari tendono ad accordare una priorità elevata all'inserimento lavorativo quale intervento finalizzato ad assicurare l'efficacia del RCI, nel caso di una futura erogazione, plausibilmente in considerazione della perdurante condizione di disoccupazione che coinvolge gran parte di essi e gli altri componenti del nucleo a più di un anno di distanza dalla partecipazione al bando. Degna di nota è anche la segnalazione di una necessaria diversificazione delle attività di pubblica utilità da includere nella misura, in relazione alle attitudini e capacità di ciascun beneficiario.

#### **6.4 Considerazioni emergenti**

Come già segnalato nell'indagine sui beneficiari dei CIS, anche nel caso di quella riguardante il RCI occorre procedere con cautela nel formulare delle considerazioni connesse ai risultati che sono emersi dalla ricerca, in ragione dei limiti che la stessa ha incontrato (v. paragrafo 4.4). Tali considerazioni sono, in ogni caso, funzionali ad ampliare il quadro conoscitivo sulla prima sperimentazione dell'intervento mettendo a sistema le percezioni che i destinatari inclusi nel campione hanno avuto rispetto al medesimo.

Analogamente a quanto osservato per i CIS, nonostante il RCI sia stato definito come misura volta a fronteggiare situazioni temporanee di disagio economico, dall'indagine è emerso che esso ha rappresentato una forma di sostegno anche per nuclei familiari che devono plausibilmente far fronte a condizioni di povertà più prolungate. Il dato si ricollega all'emersione di una condizione di perdurante disoccupazione che riguarda gran parte dei percettori del RCI (25 su 30 risultano disoccupati al momento dell'intervista nel 2017, e lo erano da almeno 12 mesi al momento della partecipazione al bando nel 2016) e

degli altri membri del nucleo, ma anche alla presenza di soggetti (10 su 30) risultati, nell'ambito della presente ricerca, in condizioni di grave deprivazione materiale. Senza contare, inoltre, che l'80% degli intervistati ha dichiarato di aver impiegato il contributo per acquistare generi alimentari, quindi per soddisfare un bisogno strettamente legato alla sussistenza. Ancora con riferimento al target va evidenziato che il *take up rate* del RCI, ossia la quota di famiglie ammissibili alla misura che ha effettivamente potuto fruire del beneficio, si è rivelata piuttosto bassa (essa sfiora l'11%), dal momento che solo 100 nuclei sono risultati beneficiari sui 919 dichiarati ammissibili. Il basso *take up rate* è una caratteristica che accomuna gli interventi di assistenza economica per i quali, come nel caso del RCI, esiste un vincolo di budget tipicamente sottodimensionato rispetto alla platea dei soggetti dichiarati ammissibili, che induce ad adottare un meccanismo di accesso tramite bando con conseguente formazione di una graduatoria in cui si distinguono gli "ammessi beneficiari" dagli "ammessi non beneficiari".

In secondo luogo, l'elevata partecipazione e soddisfazione per le attività di utilità collettiva svolte nei parchi cittadini, motivata nella maggior parte dei casi dai beneficiari con il voler rendersi utile "in cambio" della ricezione del contributo, unitamente all'attribuzione di un effetto positivo della misura sul rafforzamento dei legami sociali (v. oltre), rivelano quanto il RCI sia stato percepito, proprio da chi ne ha fruito direttamente, come un qualcosa di diverso da un mero contributo economico o da un sussidio indennitario collegato al proprio stato di disoccupazione. Si riscontra, pertanto, una corrispondenza tra l'impianto dell'intervento, disegnato con l'obiettivo di contrastare fenomeni di indigenza dei nuclei residenti superando una logica puramente assistenzialistica, e gli atteggiamenti mostrati dagli stessi percettori. Tuttavia, se da un lato il disciplinare sul RCI ha avuto il merito di attribuire alla misura la forma di un trasferimento monetario condizionato, ossia subordinato ad una qualche forma di attivazione del beneficiario in un'ottica di obblighi reciproci, dall'altro la mancata previsione nella prassi di un vincolo stringente alla partecipazione alle attività di utilità collettiva, con conseguenti sanzioni per coloro che non vi avessero preso parte, ha per alcuni versi inficiato di fatto il carattere condizionale dell'intervento, lasciando alla discrezionalità del beneficiario la scelta se attivarsi o meno, sebbene si sia comunque registrato un alto livello di partecipazione alle attività da parte del campione.

Ulteriori considerazioni emergono dalla composizione dei 100 nuclei beneficiari del RCI: si è trattato in tutti i casi di famiglie con più di due componenti, sebbene i requisiti di accesso alla misura non prevedessero limitazioni in ordine alla numerosità del nucleo. La priorità accordata alle famiglie più numerose, resa operativa dal meccanismo di attribuzione dei punteggi, più elevati quando il nucleo superava i 2 e i 4 componenti, unitamente al già noto vincolo di finanziamento della misura, ha di fatto reso il RCI un intervento non accessibile ai nuclei unipersonali e a quelli con due componenti (in cui sono ricompresi i casi di genitore solo con minore a carico), sebbene gli ultimi dati statistici sulla diffusione della povertà nel nostro Paese (v. Istat

2016a) rivelino anche per queste categorie un significativo aumento del rischio di impoverimento.

Quarto, i risultati dell'indagine mostrano che alla fruizione del RCI è associato un miglioramento della condizione economica percepita, condizione economica che secondo i due terzi degli intervistati risulta leggermente o significativamente migliorata nel semestre di erogazione. Effetti di segno positivo del RCI sono percepiti anche al di là della dimensione puramente economica: accanto alla tendenza univoca del campione ad attribuire alla misura una funzione essenziale per il soddisfacimento dei bisogni primari, parte dei beneficiari lo ha percepito, inoltre, come un intervento rilevante per rafforzare le relazioni del nucleo con amici e conoscenti (13 unità); per accrescere le opportunità dei componenti del nucleo di trovare un impiego (10 unità), e per incentivare la partecipazione alle iniziative culturali e per il tempo libero presenti sul territorio (9 unità). Come già osservato nel corso dell'analisi dei dati, nella quota di beneficiari che, invece, non percepisce un effetto dell'intervento sulla situazione economica familiare (10 unità su 30), sono predominanti i nuclei con minori a carico e quelli con più di tre componenti. Pur non potendo inferire una correlazione diretta tra numerosità del nucleo, presenza di minori e miglioramento della condizione economica percepita, è ragionevole ipotizzare che un effetto migliorativo del RCI faccia più fatica ad essere percepito nelle famiglie più ampie e con almeno un minore rispetto a quelle con tre componenti, in ragione del fatto che si tratta di un contributo a cifra fissa, ossia non calibrato sulla dimensione del nucleo. Durante la sperimentazione è stato, di fatto, elargito un contributo mensile del medesimo importo (500€) a nuclei composti da 3 membri fino ad arrivare a quelli con 8 o 9 componenti. Tale scelta rappresenta, pertanto, una variabile non secondaria in una qualsiasi analisi degli impatti del RCI sulle condizioni economiche (e non solo) dei beneficiari, in quanto reca con sé un potenziale non trascurabile di iniquità distributiva.

Ancora, l'ammontare del RCI, oltre a non tener conto dell'ampiezza del nucleo, prescinde dal costo dell'abitare (è così anche nel caso dei CIS) che, come noto, rappresenta uno dei problemi principali per chi si trova in condizioni di povertà e che riguarda, in particolar modo, chi vive in un alloggio in affitto (non in casa popolare), senza aver accesso ai contributi pubblici per la locazione. I beneficiari appartenenti a questa tipologia sono risultati 8 su 30 nell'indagine e nella quasi totalità dei casi hanno utilizzato il RCI per il pagamento dei ratei dell'affitto, spesso accumulatisi nel tempo. Anche in questo caso, la mancata previsione di quantificazioni differenti del contributo, concorre a rendere il RCI una misura potenzialmente iniqua per chi è tenuto a sostenere il pagamento del canone di locazione rispetto a chi, invece, vive in un alloggio proprio, o popolare o con titolo di possesso differente dall'affitto.

Un sesto elemento che traspare dall'indagine riguarda la questione dell'inserimento lavorativo, una finalità non specificamente prevista dall'impianto del RCI, il quale ha pertanto assolto una funzione di sostegno alle difficoltà economiche dei nuclei residenti, senza poter agire direttamente sulle condizioni che le generano. Se, da un lato, un terzo dei beneficiari intervistati ha

comunque ritenuto rilevante l'intervento ai fini dell'accrescimento delle opportunità di trovare un impiego, dall'altro la quasi totalità del campione (28 unità su 30) ritiene prioritario incorporare nella misura dei progetti finalizzati all'inserimento o reinserimento lavorativo, formulati sulla base delle capacità e delle attitudini dei singoli richiedenti. Si tratta di un punto di estremo rilievo ai fini della piena efficacia del RCI, considerati: il suo target specifico (soggetti che non svolgevano attività lavorativa al momento della domanda); l'esigua percentuale di beneficiari occupati a distanza di 4 mesi dalla conclusione della sperimentazione (corrispondente a 2 unità); il basso livello di scolarizzazione di gran parte del campione e il fatto che lo svolgimento delle attività di utilità collettiva nei parchi, sebbene percepite da alcuni beneficiari come un possibile "sbocco lavorativo", avessero una funzione non riconducibile al reinserimento nel mercato del lavoro.

Infine, è opportuno far riferimento al servizio sociale territoriale, a cui il disciplinare non affida un ruolo strutturato nell'architettura del RCI, e a cui solo la metà del campione si è rivolta durante la sperimentazione. In realtà, la non trascurabile quota di nuclei beneficiari con componenti portatori di handicap (11 su 30), unitamente all'elevato numero di percettori conosciuti o presi in carico dai servizi prima del bando sul RCI (20 su 30) rivelano la presenza di bisogni diversificati nelle famiglie beneficiarie che non discendono del tutto dal loro stato di indigenza. L'indagine sembrerebbe, quindi, mettere in luce l'opportunità di un ruolo più incisivo del servizio sociale all'interno della misura, sia come veicolo di informazione sulla stessa (informazione affidata nella sperimentazione al "passaparola" nel 36,7% dei casi), sia soprattutto come soggetto responsabile della elaborazione di percorsi personalizzati volti al superamento delle condizioni di difficoltà del nucleo, che tengano conto dei particolari bisogni di ciascun richiedente. A tal proposito si segnala che il 20% del campione ritiene prioritario affiancare all'erogazione del RCI degli interventi di assistenza non economici, collegati al supporto nella cura di figli minori, di familiari disabili e alla fornitura di beni essenziali.

A differenza di quanto rilevato per i CIS, nel caso del RCI è possibile formulare un giudizio tendenzialmente positivo, almeno per ciò che riguarda la coerenza tra gli obiettivi e, in generale, l'impianto con cui è stato concepito l'intervento e il suo profilo applicativo: quasi tutti i percettori ne hanno beneficiato consci del fatto che essi non dovevano limitarsi a ricevere passivamente una provvidenza economica ma a dare, anzi a fare, in cambio qualcosa. Con tutti i limiti già evidenziati del caso – volontarietà e non obbligatorietà delle attività di utilità collettiva, mancata diversificazione delle stesse, assenza di progetti per il reinserimento lavorativo – il RCI sembra aver comunque stimolato un atteggiamento responsabilizzante nei beneficiari che ne hanno fruito, costituendo un importante elemento di innovazione nel sistema locale di interventi di assistenza economica. Restano, in ogni caso, degli aspetti che hanno inevitabilmente limitato la portata della misura, nella sua componente non monetaria. In particolare, l'assenza nell'impianto di una visione volta al reinserimento nel mercato del lavoro dei richiedenti pur essendo l'intervento esclusivamente rivolto a soggetti non occupati, unitamente alla

standardizzazione delle attività sociali da accompagnare all'erogazione economica – la cui partecipazione non era peraltro obbligatoria – e alla durata limitata della sperimentazione hanno rappresentato dei fattori inibitori dell'efficacia potenziale e della rilevanza del RCI nella sua prima sperimentazione.

## CONCLUSIONI

### I. Uno sguardo complessivo ai risultati della ricerca

Queste considerazioni finali vogliono essere un'occasione per ripercorrere e indirizzare l'attenzione su alcuni punti salienti che emergono dal lavoro di ricerca oggetto del presente elaborato, facendo tesoro dei risultati che sono scaturiti dalle due indagini sul campo.

Quello del contrasto alla povertà è uno dei settori dove più sono stati, e continuano ad essere visibili gli effetti del processo di riorganizzazione territoriale, o meglio di "sussidiarizzazione" delle politiche sociali (Kazepov 2009), in virtù del quale la dimensione locale di governo ha acquisito una rilevanza strategica nella messa a punto di risposte adeguate alle crescenti tensioni derivanti dall'intensificazione dei fattori di vulnerabilità sociale e dalla diffusione di nuovi bisogni. Un siffatto processo è stato modellato da una logica di cosiddetta *governance* che non ha significato – almeno non sempre – "uno svuotamento del livello di governo nazionale, quanto piuttosto un cambiamento dei rapporti tra arene centrali e locali" (Kazepov e Barberis 2013: 14), cambiamento che ha portato alla nascita di un nuovo assetto della politica sociale in Italia, fondato su tre elementi essenziali citati da Burgalassi (2012b:18):

La riconfigurazione del quadro [...] è passata in primo luogo attraverso l'attribuzione al soggetto istituzionale territoriale del ruolo di propulsore e regolatore del funzionamento dell'intera rete delle prestazioni (di cui rimane inoltre il principale sostenitore finanziario), la assunzione di una prospettiva negoziale- concertativa come modello per la sua realizzazione (con il superamento dello schema gerarchico tipico del *government* e l'introduzione di una logica di *governance*) e la identificazione del principio dell'integrazione (tra le differenti politiche pubbliche, tra gli attori del sistema, tra le professionalità di settore) quale chiave di volta per un adeguato sviluppo del welfare locale.

Non si intende, qui, mettere in discussione il rilievo decisivo assunto dalla dimensione locale nello scenario odierno delle politiche sociali in merito al quale in letteratura si riscontra, peraltro, un diffuso consenso. Quello locale è, senza dubbio, il "luogo" dove vi sono le condizioni per progettare e realizzare interventi di politica sociale che siano, allo stesso tempo: appropriati, effettivamente praticabili e capaci di garantire una piena valorizzazione delle molteplici potenzialità dell'integrazione (tra i vari settori di policy e tra attori differenti), nonché di rispondere ad aspettative di democraticità e partecipazione (Burgalassi 2012a). Da questo punto di vista, si condivide pienamente l'impostazione di Saraceno (2005) secondo cui l'attenzione ai contesti locali e la possibilità di costruire localmente le politiche di welfare rappresentano degli aspetti cruciali da salvaguardare e incentivare. Come si è avuto modo di osservare nel Capitolo 2, il localismo delle politiche sociali se da un lato contribuisce alla definizione di risposte appropriate ai bisogni peculiari sorti in

un dato contesto, dall'altro lato concorre, però, all'accentuazione delle già evidenti difformità esistenti tra Regioni e Comuni in termini di accesso a risorse e prestazioni di natura sociale, favorendo la formazione di veri e propri "sistemi locali di cittadinanza, in base ai quali i cittadini fruiscono di pacchetti di risorse, e di diritti, molto diversi tra loro non tanto a partire dalle condizioni di bisogno, ma, appunto, dal luogo in cui il bisogno sorge" (*ivi*: 2). Questa circostanza appare particolarmente evidente nel caso delle misure contro la povertà, le quali disegnano un panorama di interventi locali altamente differenziato e variabile, anche (e soprattutto) in ragione dell'assenza - fino all'anno corrente - di criteri di riferimento comuni, di standard condivisi e vincolanti, almeno per quanto riguarda i livelli minimi da garantire in ogni territorio. Peraltro, in questo specifico campo di *policy* l'iniziativa autonoma dei governi locali ha preso forma col fine di supplire alla mancanza di dispositivi nazionali di tutela del reddito, ma ha portato con sé l'incertezza che essa potesse effettivamente tradursi in una risposta efficace a problemi e dinamiche strutturali connotate da una marcata complessità, per via del carattere limitato - sia in termini di durata che di risorse economiche destinate al finanziamento - degli interventi messi in campo. Nel quadro così delineato, è stato quasi spontaneo domandarsi se e in che modo le misure a sostegno del reddito prodotte al livello locale, quello notoriamente più vicino al bisogno, riescano ad incidere sulle condizioni di vita dei cittadini che vivono situazioni di disagio economico, un interrogativo questo che i dati Eurostat sull'efficacia dei trasferimenti sociali nel ridurre la povertà suggerirebbero di archiviare velocemente, essendo l'Italia collocata al penultimo posto nella graduatoria dei Paesi europei. Ma è proprio qui che entra, anzi sarebbe dovuto entrare, in gioco il tema della valutazione così come definita nel Capitolo 1. Il condizionale si rende necessario appurata la considerevole lacuna di studi valutativi riferiti all'implementazione di interventi di contrasto della povertà nel nostro Paese (Capitolo 3), sebbene la realizzazione di attività valutative dedicate si stia facendo lentamente strada negli ultimi anni, essendo tra l'altro prevista negli impianti normativi delle misure nazionali di recentissima introduzione: Social Card Sperimentale, Sostegno per l'Inclusione Attiva e Reddito di Inclusione. Nel panorama sin qui tratteggiato, l'aver condotto un esercizio di valutazione di una misura regionale e di una comunale (Capitoli 4, 5 e 6), mettendo al centro dell'analisi le percezioni dei beneficiari, ha offerto diversi spunti di riflessione utili ad ampliare i confini conoscitivi entro cui si colloca la questione del contrasto alla povertà nella dimensione locale di *policy*, anche nell'ottica di rintracciare eventuali elementi che, proprio in questa dimensione di governo, possano fare concettualmente da contrappeso alla limitata efficacia degli interventi considerati globalmente, misurata dalle statistiche nazionali ed europee. Vale la pena, pertanto, fare il punto su quanto emerso dalle indagini.

Al riguardo, pur nell'impossibilità di una lettura comparativa dei risultati delle indagini sulle due misure indagate – trattandosi di un intervento regionale strutturale di stampo universalistico nel caso valdostano, e di una breve sperimentazione effettuata al livello comunale nel caso livornese, con evidenti differenze in relazione ai criteri di accesso, all'importo e al calcolo del

contributo, alla durata dell'erogazione – è utile porre l'attenzione sui principali punti di analogia e di scostamento rilevati dall'analisi dei dati relativi ai due studi di caso.

Un primo punto che accomuna l'erogazione dei CIS in Valle d'Aosta (nel 2015) e la prima sperimentazione del RCI a Livorno riguarda la durata dello stato di indigenza di chi ne ha fruito: pur essendo entrambi gli interventi diretti a sostenere difficoltà economiche *temporanee* dei nuclei familiari residenti nel territorio di riferimento, una quota significativa dei destinatari delle due misure sembra, secondo i risultati delle indagini, dover far fronte a condizioni di disagio più radicate nel tempo, condizioni che spingerebbero i beneficiari stessi, se ne avessero l'opportunità, a prolungare la loro "permanenza" nella prestazione. In entrambi i casi, pertanto, il disegno della misura e, in particolare, la durata limitata dell'erogazione monetaria (1 o 2 mesi per i CIS, 6 per il RCI) e, soprattutto, la mancata previsione (nel caso del RCI) o effettiva implementazione (per i CIS) di attività specificamente finalizzate al reinserimento lavorativo rappresentano ostacoli concreti ad una piena efficacia degli interventi e si pongono come punti di disallineamento tra obiettivi e impianto delle misure da una parte, e le caratteristiche dei soggetti a cui sono esse dirette, dall'altra.

Un secondo punto di contatto tra i due interventi riguarda le voci di spesa verso cui sono stati destinati i contributi: sia i percettori dei CIS che quelli del RCI hanno impiegato i sussidi ricevuti, in gran parte, per comprare generi alimentari e per pagare le utenze domestiche. Se ne deduce che le due misure sono riuscite a raggiungere quei nuclei familiari caratterizzati da bisogni urgenti strettamente legati alla sussistenza, seppur in un'ottica di "riduzione del danno" e non di affrancamento dalla condizione di bisogno (si rammenta, a tal proposito, che in entrambi i casi quasi tutti i beneficiari hanno dichiarato di voler richiedere i contributi anche nell'anno corrente, non essendo mutata la situazione complessiva del nucleo dopo l'erogazione delle prestazioni).

Altro punto di analogia emerso dalle indagini è collegato al servizio sociale, a cui il disciplinare sul RCI non affida un compito specifico all'interno della misura e che, invece, nel caso dei CIS assume una funzione essenziale in quanto responsabile della elaborazione del piano assistenziale individualizzato che si associa all'erogazione del sussidio. Per ambedue gli evaluandi, il mancato contatto col servizio da parte di una fetta consistente dei beneficiari, giustificato specie nel caso del RCI con "l'aver bisogno del solo contributo economico", pare essere sintomo di una svalorizzazione dell'apporto del servizio stesso rispetto al perseguimento della promozione dell'autonomia dei soggetti in difficoltà che, proprio nel settore del contrasto della povertà, acquista un valore imprescindibile per la fuoriuscita dalla condizione di bisogno. Quanto appena affermato è particolarmente evidente nel caso dei CIS in cui, malgrado le disposizioni normative gli assegnino un ruolo decisivo, il servizio sociale non sembra riuscire a svolgere un'azione di reale coinvolgimento dei beneficiari in percorsi di accompagnamento, di cui gli stessi percettori dichiarano di non essere a conoscenza nella maggior parte dei casi.

Un'ulteriore riflessione comune ai due evaluandi concerne il ruolo del terzo settore nel dispiegarsi degli interventi. Questi ultimi si innestano in un contesto socio-economico dove, naturalmente, il soggetto pubblico promotore ed erogatore delle misure non è il solo riferimento in tema di supporto ai nuclei familiari residenti in condizioni di indigenza. Dalle indagini condotte emerge, anzi, quanto le organizzazioni di solidarietà che lavorano nel campo della distribuzione di generi alimentari e di vestiario rappresentino, a detta degli stessi beneficiari, una risorsa indispensabile per far fronte ai loro bisogni materiali, più di quanto non lo siano i familiari o gli amici. Tuttavia, sembrano non profilarsi in entrambi i casi analizzati delle precise sinergie o forme di collaborazione tra le amministrazioni di riferimento e i soggetti associativi che sul territorio si occupano di famiglie in difficoltà economica. Pare, così, disperdersi sia per i CIS che il RCI il potenziale, in termini di portata ed incisività degli interventi, che deriverebbe da azioni co-progettate ed integrate tra pubblico e terzo settore.

Ad eccezione della perdurante condizione di disoccupazione e dell'abitare in una casa in affitto, profondamente differenti sono le caratteristiche di chi ha fruito dei CIS e del RCI: si tratta, nel primo caso, di soggetti che vivono frequenti episodi di isolamento non essendo inseriti in reti informali forti (peraltro, una quota consistente di beneficiari dei CIS fa parte di nuclei unipersonali), in possesso di un titolo di studio medio-alto e con una percentuale significativa di richiedenti separati o divorziati, mentre nel caso del RCI i beneficiari, quasi tutti coniugati e in possesso della licenza media, sembrano poter contare su una rete di supporto rilevante, soprattutto per quanto concerne quella di prossimità. Si profilano, di conseguenza, rischi e ripercussioni differenti collegati allo stato di povertà nei due casi esaminati: in Valle d'Aosta il disagio economico sembra riguardare quei nuclei (in cui spesso è presente una sola persona) più esposti al rischio di instabilità coniugale e a fenomeni di isolamento familiare e sociale - fenomeni che, tra l'altro, l'erogazione dei CIS non riesce a mitigare a detta dei beneficiari - pur in presenza di un titolo di studio di scuola superiore, un fattore statisticamente "deterrente" rispetto all'insorgere di processi di impoverimento (Istat 2016a). A Livorno, invece, la condizione di disagio dei nuclei familiari - composti per la maggior parte da tre o quattro componenti, e in cui il richiedente è quasi sempre coniugato - sembra non originarsi e non accompagnarsi a fenomeni di isolamento sociale che, anzi, proprio la sperimentazione del RCI ha contribuito ulteriormente a dissipare secondo gli stessi destinatari, i quali hanno attribuito alla misura un'importante funzione di rafforzamento dei legami con amici e conoscenti. A differenza del caso valdostano è, però, qui più evidente la correlazione tra incidenza della povertà e livello di scolarizzazione, trattandosi di nuclei in cui non solo il richiedente, ma anche gli altri componenti del nucleo, detengono un titolo di studio medio-basso, la licenza media come già osservato.

Interessanti paiono, ancora, le percezioni divergenti dei beneficiari dei due interventi rispetto alla rilevanza di questi ultimi e ai loro effetti sulla condizione economica del nucleo. Secondo i percettori dei CIS, come già visto, i contributi

hanno assolto una funzione esclusivamente connessa al soddisfacimento dei bisogni primari (alimentarsi e avere un tetto), senza lasciar intravedere un impatto negli ambiti riguardanti la creazione o il rafforzamento di legami al di fuori della cerchia parentale e del reinserimento nel mercato del lavoro. Peraltro, gran parte dei suddetti beneficiari non associa alla ricezione dei contributi un effetto – anche minimo – di miglioramento della situazione economica familiare, che pur in presenza dei CIS resterebbe sostanzialmente invariata. Per converso, i percettori del RCI oltre a giudicare l'intervento una risposta essenziale alle esigenze fondamentali del nucleo, lo considerano utile anche ai fini dell'accrescimento delle opportunità di trovare un impiego, del rafforzamento dei legami sociali e della partecipazione alla vita culturale del territorio di appartenenza e ne percepiscono positivamente gli effetti sulla situazione economica del nucleo. Si tratta, in sintesi, di percezioni non del tutto conformi alla natura delle due misure: nel caso dei CIS, infatti, ci si sarebbe aspettato di rilevare degli effetti (positivi) al di là della dimensione puramente economica, trattandosi di una prestazione monetaria integrata da un piano assistenziale individualizzato, effetti che non sono stati di fatto percepiti plausibilmente per via della breve durata della prestazione e, nondimeno, per la natura meramente formale del piano. Quanto al RCI, invece, non possono passare inosservati gli effetti di segno positivo attribuiti alla misura nel campo del reinserimento lavorativo e della partecipazione alle iniziative culturali presenti nel territorio, sebbene la misura abbia previsto soltanto attività di presidio degli spazi pubblici su base volontaria, che chiaramente non erano orientate ad un reinserimento dei partecipanti nel mercato del lavoro.

Ritornando all'interrogativo iniziale, cioè se e in che modo gli interventi contro la povertà promossi nella dimensione locale riescano a migliorare le condizioni di vita dei nuclei familiari in difficoltà che ne fruiscono, la risposta può solo parzialmente essere ottimistica, pur essendo circoscritta ai due casi analizzati. Da una parte, risulta essere stata recepita al livello locale – e resa parte integrante dei provvedimenti che disciplinano gli interventi - la concezione diffusasi a partire dagli anni '80, secondo cui la povertà e l'esclusione sociale siano problemi non risolvibili attraverso la semplice erogazione di un sussidio economico ma favorendo, invece, la partecipazione sociale e al mercato del lavoro dei potenziali destinatari delle misure di sostegno economico (Villa 2007), concezione frutto di una visione nuova delle politiche di welfare in generale, incentrate sempre meno su un approccio riparativo-assistenziale e sempre più sulla promozione dell'autonomia individuale. Viene, così, attribuito un valore fondante al concetto di attivazione,

attraverso il quale si enfatizza la necessità di promuovere un'assunzione di responsabilità nei destinatari delle politiche nella ricerca di soluzioni autonome e indipendenti sul mercato del lavoro e/o in altri ambiti della vita sociale ed economica, in risposta alle difficoltà di sussistenza ed integrazione sociale (Lumino 2013: 30),

che nel caso dei CIS prende corpo nell'adesione alle attività contenute nel piano assistenziale individualizzato, e nel caso del RCI alle attività di presidio dei parchi cittadini.

Ancora, l'indagine sui due interventi in esame mostra come essi siano stati in grado di raggiungere nuclei in condizioni di grave disagio (disoccupati di lunga durata, famiglie numerose con minori a carico, anziani non coperti da sussidi di natura previdenziale ecc.) offrendo loro, seppur in maniera temporanea e non del tutto risolutiva, un sostegno utile a fronteggiare bisogni indifferibili, che incidono direttamente sul benessere dei membri del nucleo, spesso sostituendosi o affiancandosi ad altre esigue forme di sostentamento.

Dall'altra parte i due punti appena evidenziati, pur nella loro indubbia rilevanza, non si presentano come aspetti che connotano in maniera del tutto positiva l'azione locale mirata al contrasto della povertà. Invero, dal punto di vista dell'attivazione, le due misure mostrano limiti più o meno evidenti. Nel caso dei CIS, in particolare, emerge come predominante una logica assistenzialistica che ammantava quella dell'attivazione e della responsabilizzazione dei destinatari: a dispetto delle disposizioni normative - e della stessa denominazione della misura - quello erogato ai beneficiari assume sostanzialmente i caratteri di un contributo *una tantum*, volto a tamponare un bisogno economico contingente, e slegato da un percorso di accompagnamento sociale, che assume valore soltanto da un punto di vista burocratico-formale. Nel caso del RCI, invece, se il percorso di attivazione previsto ha avuto il merito di convogliare la partecipazione dei beneficiari in attività di utilità collettiva entro una prospettiva di reciprocità, non ha però prodotto effetti sul versante del reinserimento lavorativo, un corollario che sarebbe stato opportuno progettare data la platea specifica (disoccupati da più di un anno) verso cui la misura stessa è stata indirizzata.

Quanto al target degli interventi, l'attenzione verso i casi più gravi, quelli caratterizzati da situazioni di fragilità e disagio economico manifesto – circostanza più evidente nel caso livornese dove l'erogazione del RCI è stata subordinata alla posizione in graduatoria, a differenza dei CIS per i quali è presente una “logica a sportello” che permette di includere tra i beneficiari tutti i richiedenti che soddisfino i requisiti di accesso alla misura – se trova la sua *ratio* nel dare priorità, in un contesto in cui le risorse sono limitate, ai bisogni evidenti e conclamati, caratterizzati da “elevata compromissione, intensità e urgenza” (Gori 2014:177), comporta due conseguenze principali (*cf.* Tidoli 2014). In primo luogo, il ripiegamento sull'urgenza e sull'emergenza osta alla promozione di interventi strutturati di recupero e di integrazione, che favoriscano la riattivazione delle risorse delle persone in difficoltà. Secondo, rischia di restare inevasa la richiesta di aiuto da parte di nuclei in condizioni di povertà, ma non collocabili nella schiera dell'urgenza (come rilevato nel caso del RCI, che ha coperto solo l'11% delle famiglie ammissibili alla misura).

Inoltre come già visto, i due interventi esaminati nell'indirizzarsi a nuclei che vivono situazioni di disagio temporanee ma nell'essere stati erogati, di fatto, anche a famiglie che devono fronteggiare tali situazioni da più tempo, ignorano quella visione multidimensionale e dinamica della povertà che ne distingue tre

tipologie differenti - povertà persistente, povertà ricorrente, povertà temporanea<sup>129</sup> (Siza 2009) - le quali richiedono differenti approcci e modalità di intervento, coerenti con i bisogni di chi richiede assistenza: è naturalmente diversa, ad esempio, la condizione di chi si trova in povertà da poco tempo pur avendo un lavoro (v. i *working poor*) e di chi, nella stessa condizione, è privo da sempre di un impiego e di una qualifica, e senza un'esperienza scolastica continuativa e di qualche rilievo. O ancora, di chi può contare su una rete di supporto informale forte (come i beneficiari del RCI), e chi invece no (v. i beneficiari dei CIS). Dovrebbero, di conseguenza, essere differenti anche le strategie messe in campo per sostenere questi soggetti:

Il problema diventa costruire un sistema di interventi differenziato che possa assicurare adeguate tutele da rischi di povertà che si presentano in forme differenti, in termini di intensità e durata, in base ai gruppi sociali che coinvolgono (*ivi*: 100).

Le considerazioni sin qui esposte offrono uno spaccato in chiaroscuro del contrasto alla povertà al livello del governo locale: anche se l'offerta di interventi è andata aumentando negli ultimi anni, essa non sembra comunque sufficiente a fronteggiare adeguatamente un problema sempre più endemico che ha spinto, solo di recente, il livello centrale a riprendere un ruolo più forte di definizione degli obiettivi e di strategie in un'ottica di politica strutturale. Per di più, dal punto di vista dell'impatto delle misure sulla configurazione complessiva del nostro sistema di welfare, non sembrano profilarsi nella dimensione locale quegli elementi di innovazione che ci si sarebbe potuto o, meglio, dovuto attendere. In particolare, pur trattandosi di interventi in cui la componente dei servizi, deputati ad accompagnare il beneficiario in percorsi di autonomizzazione, assume un rilievo centrale tanto quanto (o, meglio, di più) del trasferimento monetario, le indagini sugli evaluandi rilevano quanto nell'erogazione di questi interventi la componente economica sia percepita dai beneficiari come la sola che conta. Soprattutto nel caso dei contributi valdostani, in cui tale percezione si ricollega al ruolo eminentemente formale affidato ai servizi sociali, la messa a punto di interventi a contrasto della povertà *di tipo condizionato* pare non riuscire a mitigare il noto squilibrio tra erogazioni monetarie e servizi in natura che da sempre caratterizza il nostro sistema di protezione sociale (Burgalassi 2007): la componente dei servizi pare essere, nell'esperienza dei beneficiari, paradossalmente quella meno decisiva nel favorire la fuoriuscita dalla condizione di disagio economico, ragion per cui essi indicano come prioritario un rafforzamento della stessa in vista di future erogazione dei CIS e del RCI.

Non mancano, naturalmente, elementi di propulsione riconducibili all'iniziativa locale: l'indagine sui CIS ha rilevato il potenziale effettivo, in termini di *targeting* e *take up rate* dell'intervento, di un impianto fondato esclusivamente

---

<sup>129</sup> La povertà persistente è caratterizzata da un periodo continuato di permanenza in una condizione di povertà da almeno tre anni; la povertà ricorrente è propria di famiglie che hanno periodi ripetuti di povertà separati da almeno un anno di non povertà; la povertà temporanea copre un periodo di povertà consecutivo al massimo di due anni.

sulla prova dei mezzi, e perciò privo di qualsiasi requisito categoriale (può richiedere i contributi anche chi risiede temporaneamente nella Regione), e il potenziale – questa volta mancato – relativo alla componente di accompagnamento sociale. L'indagine sul RCI ha, invece, messo in luce il valore aggiunto della progettazione di percorsi di coinvolgimento dei destinatari in attività di utilità collettiva – anche su base volontaria - ai fini della loro responsabilizzazione e del rafforzamento delle reti sociali in cui sono inseriti. Tuttavia, pesa inesorabilmente sulle Regioni, e sui Comuni in particolare, l'estrema limitatezza delle risorse da destinare al finanziamento degli interventi, e la mancata condivisione di standard comuni anche all'interno di un medesimo territorio. Da questo punto di vista, l'introduzione del SIA prima e, soprattutto, del REI – quest'ultimo a regime a partire dal 2018 – inaugura un profondo mutamento di scenario nel quale il livello locale sarà chiamato a giocare un ruolo differente rispetto al passato nel settore del contrasto alla povertà, settore in cui non si dovrà più supplire all'assenza di un dispositivo nazionale di garanzia del reddito, quanto piuttosto ricalibrare i sistemi locali di assistenza economica attraverso la messa a punto di interventi che possano ben armonizzarsi con il neonato REI, senza incorrere nel rischio di "duplicati". Si tratta, indubbiamente, di un'occasione ghiotta per i governi locali di capitalizzare il proprio patrimonio di esperienze (terminate o in essere) di contrasto della povertà, indirizzando l'azione verso i "vuoti di tutela" lasciati scoperti (almeno in una prima fase) dal REI (v. oltre) potendo in tal modo garantire interventi più mirati e realmente vicini al bisogno.

## **II. Possibili linee di ricerca future**

Le indagini condotte sui beneficiari dei CIS e del RCI forniscono un set preliminare di informazioni funzionale, come già visto, a meglio dettagliare il quadro conoscitivo sul funzionamento e sugli effetti dei predetti interventi, attraverso la conduzione di ulteriori studi. In particolare, nel caso valdostano trattandosi di una misura di natura strutturale, tuttora a regime, sarebbe opportuno il ricorso a metodologie di indagine longitudinale per far emergere nel tempo gli eventuali cambiamenti intervenuti nelle condizioni di vita dei beneficiari e ipotizzare correlazioni causali tra queste e la permanenza, la nuova richiesta o l'uscita dalla misura. La ricerca implementata nel presente lavoro essendo focalizzata sulla sola annualità del 2015 non ha potuto, di fatto, cogliere la dimensione dinamica della povertà nella costruzione del profilo dei beneficiari dei CIS, e quindi evidenziare le diverse forme che essa ha assunto a seconda della fase della vita in cui i percettori si trovavano.

Un'ulteriore campo che sarebbe opportuno indagare è strettamente legato alla questione dell'efficacia dei contributi, specificamente sul versante dell'impatto diretto sui beneficiari (v. paragrafo 3.1), non essendo emerso un miglioramento della condizione economica percepita degli intervistati. Il riferimento è, in questo, caso all'approccio controfattuale: la raccolta e l'analisi dei dati relativi al gruppo sottoposto al trattamento e ad un adeguato gruppo di

controllo può offrire indicazioni puntuali circa la capacità dell'intervento di raggiungere gli effetti voluti.

Un'area interessante da sottoporre ad indagine è, infine, connessa al ruolo degli assistenti sociali a cui, come visto più volte, è assegnato un ruolo di rilievo nell'erogazione della misura. Come messo in luce da alcuni studiosi (*cf.* Negri e Saraceno 1996; Biolcati Rinaldi 2006a), essi godono di margini di discrezionalità piuttosto significativi nell'implementazione di alcune politiche. Nel caso della Valle d'Aosta gli assistenti sociali esercitano un certo potere discrezionale, innanzitutto, nella scelta della misura da concedere all'assistito che vive situazioni di disagio economico (si può trattare dei CIS, dei contributi straordinari, di quelli volti a coprire le spese sanitarie ecc. o di altri interventi previsti dalla LR 23/2010), scelta che viene orientata più dal modo in cui è percepito il bisogno del richiedente dall'operatore che dal riferimento criteri predeterminati. Ancora, una certa discrezionalità è esercitata nella quantificazione del periodo per cui concedere i contributi (che, generalmente, è quello che poi viene avallato dalla commissione che valuta le istanze) e, in maniera più evidente, nella scelta delle misure di accompagnamento da affiancare al trasferimento monetario. Come nota il già citato Biolcati Rinaldi (2006a), il rapporto che il richiedente instaura con i servizi è uno dei fattori cruciali ai fini del successo dell'intervento:

Faranno la differenza la qualità della relazione che il richiedente riesce ad instaurare, le sue capacità nel negoziare con l'assistente sociale la misura, le sue abilità persuasive, ad esempio nel caso di un povero abile che debba convincere il suo interlocutore della propria volontà di uscire dallo stato di assistenza cercando un lavoro, frequentando un corso di formazione professionale ecc. (*ivi*: 75)

Si rivelerebbe utile, pertanto, indagare anche attraverso l'utilizzo di metodologie qualitative le "politiche implicite" sottese alle scelte degli assistenti sociali, in una prospettiva di *theory-based evaluation*, in quanto elementi che possono influenzare direttamente l'efficacia dei CIS, sia per quanto riguarda il *targeting* che l'impatto sui beneficiari.

Nel caso di Livorno, oltre a essere opportuno uno studio controfattuale sull'efficacia dell'intervento, che in questa circostanza sarebbe facilitato dall'aver a disposizione un elenco di soggetti ammissibili alla misura ma non beneficiari, sarebbe importante sondare le eventuali differenze nella percezione degli effetti dell'intervento tra chi ha preso parte alle attività di presidio dei parchi cittadini e chi non lo ha fatto, non essendo stato previsto un vincolo stringente alla partecipazione.

In vista della seconda sperimentazione dell'intervento sarebbe, inoltre, utile rilevare eventuali casi di soggetti già beneficiari del RCI nella prima sperimentazione in modo da analizzare possibili traiettorie di dipendenza dal contributo, cambiamenti nella situazione socio-economica, persistenza della condizione di disoccupazione. L'occasione sarebbe anche buona per progettare un disegno di ricerca valutativa fondato sulla teoria, da implementare a ridosso della conclusione di questa seconda sperimentazione, al fine di ricostruire i

nessi causali tra le diverse fasi di realizzazione dell'intervento a partire dalle teorie che gli attori del programma (amministratori, operatori e beneficiari in particolare) hanno del medesimo.

### III. Implicazioni di policy

L'orientamento al *learning* e all'uso concettuale dei risultati, che ha contraddistinto le indagini valutative realizzate nell'ambito del presente lavoro, conduce ad un riflessione sugli aspetti che possono contribuire ad un miglioramento dei programmi di contrasto alla povertà analizzati. Come esplicitato nel Capitolo 1, le attività di valutazione scientifica non rilevano per il solo fatto di essere state poste in essere, quanto piuttosto per il loro risvolto applicativo: la loro finalità specifica è di accrescere la conoscenza sul funzionamento di una data *policy* e, per questa via, di "fornire informazioni utili a orientare le azioni di miglioramento di un programma" (Giuseppe Moro 2005: 24). Entro questa prospettiva, la parte conclusiva dell'elaborato non può sottrarsi alla presentazione di alcuni punti di cui andrebbe tenuto conto nell'ottica di una eventuale ricalibrazione dell'impianto dei CIS e del RCI, soprattutto alla luce della messa a regime tra pochi mesi del REI, il cui ingresso nel nostro sistema di welfare, come già osservato, condurrà ad una ridefinizione del ruolo degli enti locali in tema di sostegno alle condizioni di indigenza<sup>130</sup>. Vale la pena, quindi, riassumere le principali caratteristiche della nuova misura, per come stabilite dal recentissimo decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri in esame preliminare e in attesa di apposito parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari (v. Tabella 35), al fine di meglio comprendere le proposte tese al miglioramento del funzionamento dei due evaluandi.

**Tabella 35: Le caratteristiche essenziali del REI**

<b>Criteri economico-patrimoniali di accesso</b>	Presenza di quattro soglie: ISEE non superiore a 6000€; ISRE non superiore a 3000€; valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 20 mila euro; valore del patrimonio mobiliare (depositi, conti correnti) non superiore a 10 mila euro (ridotto a 8 mila euro per la coppia e a 6 mila euro per la persona sola).
<b>Destinatari</b>	(nella prima fase): nuclei in cui siano presenti minori, figli disabili o donne in stato di gravidanza accertata o nuclei in cui ci siano componenti ultracinquantacinquenni disoccupati
<b>Calcolo del contributo economico</b>	Proporzionale alla differenza tra il reddito disponibile e la soglia ISRE di riferimento, moltiplicata per il pertinente valore della scala di equivalenza. 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) e il 20% del reddito da lavoro dipendente (fino ad un massimo di 3 mila euro). La soglia è pari per un singolo a 3 mila euro e riparametrata sulla base

<sup>130</sup> Coerentemente i principi riguardanti gli usi della valutazione, le riflessioni oggetto di quest'ultimo paragrafo sono state condivise con l'Amministrazione comunale di Livorno ai fini di una possibile ridefinizione dell'impianto del RCI. Un analogo momento di condivisione è previsto con il Dipartimento Sanità, Salute e Politiche Sociali della Regione Autonoma Valle d'Aosta.

	della numerosità familiare per mezzo della scala di equivalenza dell'ISEE. In sede di prima applicazione, la soglia è considerata al 75%.
<b>Contributo mensile massimo</b>	Per nuclei con 1 componente: 187,50€ fino ai 485,41€ per i nuclei di 5 e più componenti.
<b>Durata della prestazione</b>	Il beneficio economico è concesso per un periodo massimo di 18 mesi e non potrà essere rinnovato prima di 6 mesi. In caso di rinnovo, la durata è fissata in 12 mesi.
<b>Interventi di accompagnamento</b>	Elaborazione di progetto personalizzato a cura delle competente équipe multidisciplinari costituita dagli ambiti territoriali di cui alla legge 328/2000
<b>Finanziamento della componente dei servizi</b>	262 milioni di euro per il 2018; 277 milioni di euro per il 2019

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2017)

Considerato l'impianto della neonata misura nazionale, sarebbe opportuno che un'operazione di ridefinizione dell'architettura dei CIS e del RCI, in grado di consentire un miglioramento degli interventi in termini di efficacia e rilevanza, passasse attraverso:

- a) *una targetizzazione mirata* funzionale ad intercettare chi, nel territorio di riferimento, non può e non potrà essere coperto né dal SIA né dal REI. Come già osservato, la norma sul REI prevede che la sua erogazione sia rivolta inizialmente ai nuclei con minori, disabili o donne in stato di gravidanza accertata (come già avviene nel SIA) o a quelli in cui sono presenti soggetti con più di 55 anni in stato di disoccupazione, generando di fatto un vuoto di tutela per i nuclei senza figli minori o quelli con figli maggiorenni a carico. Tale constatazione ha, naturalmente, sfumature differenti nei confronti delle due misure locali oggetto del presente lavoro. Nel caso della Valle d'Aosta si tratterebbe di non recedere dal carattere universale-selettivo che caratterizza l'accesso ai CIS ma, nel contempo, di individuare delle linee di priorità per i nuclei che non possono fruire delle misure nazionali. Peraltro, sarebbe opportuna una politica di armonizzazione del più ampio sistema regionale di interventi di assistenza economica, considerato che nel 2016 è stata sperimentata un'ulteriore misura di sostegno al reddito (v. LR 18/2015; cfr. Agostini e Vesan 2016), questa volta di tipo categoriale e limitata nel tempo, che ha creato alcune aree di sovrapposizione con i CIS. Nel caso del RCI, il nuovo bando del 2017 ha, in parte, già fatto proprie alcune delle considerazioni sin qui esposte, attribuendo un punteggio maggiore ai nuclei composti da 1 o 2 componenti che nella prima sperimentazione erano stati, di fatto, esclusi dal contributo. Trattandosi di una misura a bando – e quindi in grado di coprire solo parte dei nuclei dichiarati ammissibili - sarebbe in ogni caso auspicabile un riferimento puntuale ad un target specifico, coincidente con quei nuclei non in possesso dei requisiti per richiedere il SIA o il REI pur trovandosi in condizione di povertà;
- b) *la previsione di percorsi di attivazione (sociale e lavorativa) dei beneficiari da rendere obbligatori* attraverso sanzioni riguardanti la sospensione o la decadenza dal beneficio, per rendere pienamente operativa la nozione di condizionalità. Nel caso dei CIS, in cui tali

percorsi sono già incorporati nell'impianto della misura, risulta prioritario che essi diventino oggetto di un "patto", di un "contratto" tra l'ente e il richiedente per evitare, come rilevato nell'indagine, che vengano considerati dei meri adempimenti burocratici e snaturati nella loro funzione. Analoghe indicazioni valgono per il RCI, dove l'assenza di un vincolo stringente verso l'adesione alle attività di utilità collettiva nei parchi cittadini ha paventato il rischio di una degenerazione assistenzialistica dell'intervento, la quale comporterebbe una influenza limitata o nulla sulle cause e sugli effetti dei processi di impoverimento che coinvolgono i beneficiari;

- c) *l'elaborazione di percorsi personalizzati volti al reinserimento lavorativo (o sociale, dal momento che non tutti sono nelle condizioni di poter lavorare) dei richiedenti*, definiti in base ai loro bisogni specifici, da affidare alle équipes multidisciplinari così come definite nell'impianto del REI o in quello del SIA. Soprattutto nel caso del RCI, l'aver coinvolto i beneficiari in un'unica tipologia di attività di utilità collettiva, peraltro non specificamente volta al loro reinserimento lavorativo, se da un lato ha riscontrato un elevato grado di partecipazione dei percettori, dall'altro non ha potuto tener conto delle loro specifiche esigenze ed attitudini in relazione al rafforzamento della loro condizione sociale e, soprattutto, occupazionale. Da questo punto di vista, le modalità operative previste per il REI concernenti l'elaborazione di progetti personalizzati a favore dei richiedenti e degli altri componenti del nucleo familiare possono essere mutate nell'ottica di garantire l'attivazione di interventi consoni ai bisogni e alle aspettative di questi ultimi e in grado di incidere direttamente sui fattori che causano o concausano la condizione di disagio, tenendo anche conto dell'intensità e della durata della situazione di povertà – persistente, ricorrente o temporanea - che ciascun nucleo vive (v. il già menzionato Siza 2009). Peraltro, nel caso di entrambi gli evaluandi, sarebbe auspicabile un più decisivo raccordo con i soggetti del terzo settore che nel territorio di riferimento risultano attivi nel contrasto della povertà, analogamente a quanto viene indicato nella normativa che disciplina il REI a proposito della stipula di specifiche forme di collaborazione con essi;
- d) *la definizione di una soglia di accesso che tenga conto del reddito disponibile, e di un trasferimento con importo variabile, da calibrare in base all'ampiezza del nucleo e al costo dell'abitare*. Come già osservato nella sperimentazione del RCI, l'apparente "neutralità" dell'elargizione di un contributo in cifra fissa ha associato alla misura un potenziale non trascurabile di iniquità distributiva, anche in relazione alla quota di beneficiari che vive in un alloggio in affitto senza percepire i contributi per la locazione, circostanza quest'ultima riscontrata anche in Valle d'Aosta dove i contributi, seppur calcolati come differenza tra il reddito familiare complessivo e la soglia del minimo vitale, non sono differenziati in base alla spesa per l'alloggio. Anche in questo caso, sarebbe opportuno far riferimento ad un sistema di accesso come quello previsto per il REI, che

- tiene conto delle scale di equivalenza riferite all'ampiezza del nucleo, nonché del costo dell'abitare, e un metodo di calcolo dell'importo del contributo basato sulla differenza (da non coprire per intero) tra il reddito disponibile e la soglia di accesso, sempre quantificati mediante le scale di equivalenza. Una scelta di questo tipo garantisce, infatti, un'equa distribuzione del contributo monetario in quanto ponderata sull'effettiva disponibilità economica e sui bisogni (ampiezza) dei nuclei beneficiari;
- e) (nel caso del RCI) *una progressiva attenuazione del carattere categoriale della misura, attraverso una ridefinizione dei requisiti occupazionali, anagrafici e di residenza previsti per l'accesso*. In particolare, la scelta di indirizzare una nuova erogazione del RCI alle categorie di nuclei che non possono aver accesso al REI o al SIA (v. punto a), potrebbe far venir meno o, al limite, rendere meno selettivi i vincoli sull'età, sulla residenza e sulla condizione occupazionale stabiliti per la prima sperimentazione e che sono ancora previsti per la seconda;
  - f) *l'espletamento di attività non sporadiche di monitoraggio e valutazione delle misure*, utili a far emergere eventuali criticità nell'implementazione o collegate agli effetti degli interventi posti in essere.

Pur non potendo prefigurare in maniera puntuale lo scenario entro cui verranno ridisegnati i confini dell'iniziativa locale nel campo della lotta alla povertà, ora che il diritto ad un reddito minimo potrà progressivamente essere assicurato in maniera uniforme su scala nazionale, sembra piuttosto evidente che le esperienze realizzate da Regioni e Comuni difficilmente potranno porsi come sfide locali al REI, per tutta quella serie di criticità che anche il presente lavoro ha contribuito a mettere in luce. Più realisticamente, il punto di rilancio di un impegno locale sul tema delle politiche di contrasto alla povertà sembra oggi potersi collocare negli interstizi non coperti dal REI, in qualche misura anche ottimizzando l'impianto organizzativo del nuovo intervento, nel quale i Comuni ricoprono peraltro funzioni essenziali. Da questo punto di vista, le indicazioni di *policy* sopra esposte si muovono verso la promozione di interventi locali complementari - e non aggiuntivi - al Reddito di Inclusione, rintracciando nei nuclei che non possono ancora accedervi e nell'inderogabilità di percorsi di accompagnamento personalizzati due elementi prioritari verso cui direzionarsi con l'obiettivo di garantire un più equo e risolutivo accesso alle risorse del welfare a quanti si trovino coinvolti in traiettorie di impoverimento.

## BIBLIOGRAFIA

Achilli R. (a cura di) (2007). *Rapporto di prima valutazione del Programma di Cittadinanza Solidale – L.R. 3/2005*, Nucleo Regionale di Verifica e Valutazione degli Investimenti Pubblici, Regione Basilicata

Agostini C. (2016). “Il disegno di legge delega per il contrasto alla povertà: stato dell’arte e prospettive”, in Caritas italiana *Non fermiamo la riforma. Rapporto 2016 sulle politiche contro la povertà*, pp. 23-28

Agostini C., Vesan P. (2016). “Inclusione attiva: alcune riflessioni a partire dal caso della Valle d’Aosta”, pubblicato su <http://www.secondowelfare.it> il 01/05/2016

Alleanza contro la povertà (2014). *Reddito di Inclusione sociale (REIS). Proposta*. Roma, 14 ottobre 2014

Alleanza contro la povertà (2016). *Audizione alla Commissione XI Senato DDL S 2494*, 09/11/2016

Altieri L. (2009). *Valutazione e partecipazione. Metodologia per una ricerca interattiva e negoziale*. Franco Angeli : Milano.

Bagnasco A. (2012). *Taccuino sociologico*. Editori Laterza: Roma

Baldini M. (2017). *Reddito di inclusione, un buon primo passo*. Articolo pubblicato su [lavoce.info](http://lavoce.info) il 14/03/2017

Baldini M., Mesini D. (2014). “Per un reddito minimo possibile”, paper presentato alla Espanet Conference “Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni”, Università degli Studi di Torino, Torino, 18 - 20 Settembre

Banca D’Italia (2016). “Economie regionali. L’economia della Valle d’Aosta”, nota n. 2

Befani B. (2011). “L’approccio basato sulla teoria in sintesi. Aspetti principali e domande di valutazione”, in Marchesi G., Tagle L., Befani B. (a cura di) *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, pp.47-49, Collana Materiali UVAL, Roma

Bellafronte S. (2004). “Qualità e valutazione nella pubblica amministrazione: strumenti e percorsi di qualità nei servizi pubblici”, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. VIII, n. 29, pp. 115-127.

Benassi D. (2001). *Le politiche nazionali contro la povertà in Italia*. Commissione di indagine sull’esclusione sociale, Roma

Benassi D. (2016). "Lombardia, Puglia, Livorno: alcune considerazioni sulle recenti iniziative locali in tema di reddito minimo contro la povertà", in *Politiche Sociali*, n.1, pp.153-158

Benassi D., Mingione E. (2003). *La sfida del reddito minimo di inserimento nel welfare italiano*, in P. Calza Bini, O. Nicolaus e S. Turcio (a cura di) *Reddito minimo di inserimento. Che fare?*, Donzelli: Roma, pp. 85-100

Benassi D., Palvarini P. (2013). *La povertà in Italia. Dimensioni, caratteristiche, politiche*. Cendon Libri: Trieste

Bertin G. (a cura di) (2012). *Welfare regionale in Italia*. Edizioni Ca Foscari: Venezia

Bertin G., Fazzi L. (2010). *La governance nelle politiche sociali in Italia*. Roma: Carocci

Bezzi C. (2002). "La valutazione ex post dei piani e degli interventi di carattere sociale", paper presentato all'Istituto degli Innocenti, Firenze, 4 dicembre

Bezzi C. (2003). "La valutazione dei servizi alla persona", edizione fuori commercio. [www.valutazione.it](http://www.valutazione.it)

Bezzi C. (2007). *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*. Franco Angeli: Milano

Bezzi C. (2010). *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*. Franco Angeli: Milano.

Bezzi C. (2014). "La valutazione in Italia", paper pubblicato su <https://ilsaltodirotodi.com/2014/01/17/la-valutazione-delle-politiche-pubbliche-e-la-situazione-in-italia/> il 17/01/2014

Bezzi C. (a cura di) (2012). *Glossario del gruppo tematico Metodi e tecniche dell'AIV*, versione 25 febbraio 2012, glossario

Bianchi T., Severati P. (2013), "Uno spazio per la valutazione in Italia", articolo pubblicato su La voce.info, il 05/03/2013

BIN Italia (2012). *Reddito minimo garantito*. Edizioni Gruppo Abele: Torino

BIN Italia (2016). "Contributo del BIN-Italia al dibattito parlamentare in merito al ddl 3594 in tema di "contrasto alla povertà e riordino della prestazioni", audizione alla Camera dei Deputati – Commissioni riunite XI e XII, 14.3.2016

Biolcati Rinaldi F. (2003). "Valutazione 'orientata dalla teoria' e interazione tra politiche", In *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. VII, n. 26, pp. 27-40

Biolcati Rinaldi F. (2004). "Gli usi della valutazione e la mossa del cavallo"., a. VIII, n. 30, pp. 37-46.

- Biolcati Rinaldi F. (2006a). *Povert , teoria e tempo. La valutazione delle politiche di sostegno al reddito*. Franco Angeli: Milano
- Biolcati Rinaldi F. (2006b). *Come valutare gli interventi locali di assistenza economica?*, paper presentato al Convegno Maggioli, Bologna, 12-13 dicembre
- Biolcati Rinaldi F. (2008). "Meccanismi e valutazione: un confronto tra approcci". In *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. XII, n. 42, pp. 27-51.
- Biolcati Rinaldi F., Leone L. (2006). "L'approccio realista alla valutazione degli effetti, in Marchesi G., Tagle L., Befani B. (a cura di) *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, pp. 73-93, Collana Materiali UVAL, Roma
- Boeri T., Perotti R. (2013). *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito*, articolo pubblicato sul lavoce.info il 5/3/2013
- Bosi P., Ranci Ortigosa E. (2013). "Costruiamo il welfare di domani. Proposta per una riforma delle politiche e degli interventi socio-assistenziali attuale e attuabile", in *Prospettive sociali e sanitarie*, n.8-10, anno XLIII
- Burgalassi M. (2007). *Il welfare dei servizi alla persona*. Franco Angeli: Milano
- Burgalassi M. (2012a). *Politica sociale e welfare locale*. Carocci: Roma
- Burgalassi M. (2012b). "Ascesa e declino del welfare locale in Italia", in *Rassegna di Servizio Sociale*, 3, pp.16-31
- Burgalassi M., Noci E. (2009). "Appunti sulla recente normativa della Regione Lazio in materia di reddito minimo garantito, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, n. 3
- Busilacchi G. (2013). *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*. Franco Angeli: Milano
- Busso S., Meo A. (2016). "Dalla Carta acquisti sperimentale al SIA. Tra correttivi e apprendimenti mancati", in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n.4, pp.6-10
- Campanini A. (a cura di) (2006). *La valutazione nel servizio sociale, Proposte e strumenti per la qualit  dell'intervento professionale*. Carocci Faber: Roma
- Campbell T. D. (1969). "Reforms as experiments" in *American Psychologist*, n. 24, pp. 409-429
- Campostrini S., Menegazzi E. (2012). "Governance e processi valutativi". In Bertin G. *Welfare regionale in Italia*, pp.267-320, Edizioni C  Foscari : Venezia
- Caritas diocesana di Livorno – Osservatorio Povert  e Risorse (2015). *Percorsi e storie di povert . Rapporto 2015*, rapporto

Caritas italiana (2015). *Dopo la crisi, costruire il welfare. Le politiche contro la povertà in Italia*. Rapporto 2015

Caritas italiana (2016). *Vasi comunicanti. Povertà ed esclusione sociale in Italia e alle porte dell'Europa*. Rapporto 2016

Chen H. T., Rossi P. H. (1983). "Evaluating with sense: the theory-driven approach" in *Evaluation Reviews*, n.7. pp.283-302

Chen H. T., Rossi P. H. (1987). "The theory-driven approach to validity", in *Evaluation and Program Planning*, n.10, pp.95-103

Chen H. T., Rossi P. H. (2007). "Aspetti della valutazione guidata dalla teoria" in Stame (a cura di) *I classici della valutazione*, Franco Angeli: Milano

CGIL Valle d'Aosta, Istituto Ires Lucia Morosini (2016). *La povertà in Valle d'Aosta. Indicatori sociali, percezioni e politiche di contrasto*, rapporto di ricerca

CILAP (2016). Audizione al Senato della Repubblica sui DDL per il contrasto alla povertà. 18 gennaio

Ciucci F. (2012). *Valutazione delle politiche e dei servizi sociali. Partecipazione, metodo, qualità*. Franco Angeli: Milano

Cohen W., Friedman M. J. (1972). *Social security: universal or selective?* Rational Debate Seminars, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC

Commissione europea (2003). *The Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide*, manual

Commissione europea (2004a). *Evaluating EU activities: a practical guide for Commission services*, Bruxelles

Commissione europea (2004b). "Joint Report on Social Inclusion", rapporto di ricerca. Bruxelles

Commissione europea (2013a). *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, manuale, Bruxelles

Commissione europea (2013b). *Evalsed Sourcebook: Methods and Techniques*, manuale, Bruxelles

Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (1997). *Relazione finale*

Comune di Livorno – Ufficio Statistica (2015). "UrBes 2015 – Scheda comunale di Livorno", disponibile su <http://mizar.comune.livorno.it/statistica/ind/urbes/index.htm>

Contini D., Negri N. (2004). "Assistenza uguale dipendenza? Dipende", in *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. VIII, n.30, pp. 127-149

Corbetta P. (2014). *Metodologie e tecniche della ricerca sociale*. Il Mulino: Bologna  
Cotta M., Della Porta D., Morlino L. (2001). *Scienza politica*. Il Mulino: Bologna.

Crozier M. (2000). *Il pensiero burocratico. Il significato della burocrazia nelle organizzazioni moderne*. Etas: Milano

Cronbach J.L. et al. (1980). *Toward reform of program evaluations: aims, methods, and institutional arrangements*. Jossey-bass: San Francisco

De Ambrogio U. (2000). "Progettazione e valutazione partecipata nei servizi sociali: pregi e rischi", in *Fogli di informazione e coordinamento*, Movi, n.4/5.

De Ambrogio U. (2015). "Luci e ombre della valutazione delle politiche sociali", in *Professioni* 19 febbraio, <http://sociologiadellasalute.org/category/professionii/>

De Ambrogio U. (a cura di) (2003). *Valutare gli interventi e le politiche sociali*. Carocci: Roma

De Ambrogio U., Lo Schiavo L. (2004). "Piccoli equivoci senza importanza", in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 14, pp.1-5, Milano

De Ambrogio U., Mesini D., Pasquinelli M. "Regioni e valutazione delle politiche sociali", in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 15-16, pp.3-8, Milano

De Ambrogio U., Sordelli G. (2014). "Metodi ed esperienze di valutazione nel sociale", in *I Quid Album 1*, Supplemento al n. 3/2014 di *Prospettive Sociali e Sanitarie*, Milano

De Martin G., Bolognino D. (2010). *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*. Cedam: Padova

Del Buono M. V., Gianni T. (2016). *Il referendum svizzero sul Reddito di Base Incondizionato: l'iter, i risultati e i problemi aperti*, articolo pubblicato su [www.eticaeconomia.it](http://www.eticaeconomia.it) il 19 giugno 2016

Dente B. (2006). "Analisi delle politiche pubbliche e valutazione". In *Rassegna Italiana di Valutazione*, vol. 34, n.1, pp. 101-106

Fasolis L. (2012) "Monitoraggio", voce presente in Bezzi C. (a cura di). *Glossario del gruppo tematico Metodi e tecniche dell'AIV*, versione 25 febbraio 2012.

Ferrari M., Gysin J. (2002). *NPM. New public management. Nuova gestione pubblica*. Giampiero Casagrande Editore: Bellinzona (Svizzera)

Ferrera M. (2006). *Le politiche sociali*. Il Mulino: Bologna

Ferrera M. (2008). "Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa", in *La Rivista delle Politiche Sociali* n. 3, pp. 17 -49

Frazer H., Marlier E. (2016). *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015*. Report, European Social Policy Network (ESPN)

Fumagalli A. (1998). "Dieci tesi sul reddito di cittadinanza", articolo disponibile all'indirizzo <http://www.isole.ecn.org/andrea.fumagalli/10tesi.htm>.

Furubo J., Rist R.C., Sandahl R. (a cura di) (2002). *International Atlas of Evaluation*. Transaction Publisher: New Brunswick, London

Galletti C. (2008). "Le strategie di utilizzo della valutazione delle politiche pubbliche in Italia: una ricerca sul campo", in *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. XII, n. 40, pp. 121-143

Gambardella D. (2012). *La valutazione del Reddito di Cittadinanza a Napoli*. Franco Angeli: Milano

Gori C. (2014). "Le politiche contro la povertà in Italia. Un bilancio", in *Caritas italiana // bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia*. Rapporto 2014, pp. 89- 102

Gori C. (2015). "Le recenti politiche contro la povertà in Italia. Una visione di insieme" in *Caritas italiana Dopo la crisi, costruire il welfare. Le politiche contro la povertà in Italia*. Rapporto 2015, pp. 105-115

Gori C., Motta O., Rusmini G. (2014). "L'innovazione difficile. Le politiche regionali" in Gori C., Ghetti V., Rusmini G., Tidoli R. *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*. Carocci: Roma

Gough I. et al. (1997) "Social assistance in OECD countries", in *Journal of European Social Policy*, Vol.7, (1).

Granaglia E. (2016a). *Positive novità nel contrasto alla povertà, ma il diritto al reddito rimane lontano*, articolo pubblicato su [www.eticaeconomia.it](http://www.eticaeconomia.it) il 30 novembre 2016

Granaglia E. (2016b). *Il reddito di cittadinanza. Limiti da non ingigantire, luci da non oscurare*, articolo pubblicato su [www.eticaeconomia.it](http://www.eticaeconomia.it) il 19 giugno 2016

Granaglia E., Bolzoni M. (2016). *Il reddito di base*. Ediesse: Roma

Granaglia E., Bolzoni M. (a cura di) (2010). "Il reddito minimo di inserimento. Analisi e valutazioni di alcune esperienze locali", in *Quaderni CIES*, n.3

Greene J. C., Caracelli V.J. (a cura di) (1997). "Advances in Mixed-Method Evaluation: The Challenges and Benefits of Integrating Diverse Paradigms", in *New Directions for Evaluation*, n.74

- Guba E., Lincoln Y. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Sage: Newbury Park, CA
- Ielasi P. (2001). "Valutazione ex post dei piani e dei progetti I. 285/97". In *Prospettive Sociali e Sanitarie* n. 19-20, pp. 11-16, Milano
- INPS (2015). *Le prestazioni di carattere assistenziale gestite dall'Inps*. Audizione del Prof. Tito Boeri Presidente dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale alla XII Commissione "Affari sociali" della Camera dei Deputati, Roma, 19 maggio
- INPS (2016). *XV Rapporto annuale*. Roma
- INPS (2017). Audizione INPS alla Commissione Lavoro Senato Contrasto alla povertà e riordino prestazioni sociali, 17 gennaio
- ISTAT (2016a). *La povertà in Italia. Anno 2015*. Rapporto del 14 luglio
- ISTAT (2016b). *Condizioni di vita e reddito. Anno 2015*. Rapporto del 6 dicembre
- ISTAT (2016c). "Il sistema della protezione sociale e le sfide generazionali", in *ISTAT Rapporto Annuale*, Capitolo 5
- ISTAT (2016d). *Disegno di legge C. 3594 Governo. Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*, Audizione dell'Istituto nazionale di statistica Dott.ssa Cristina Freguja, Direttore centrale delle statistiche socio-economiche alle Commissioni XI "Lavoro pubblico e privato" e XII "Affari sociali" della Camera dei Deputati, Roma, 14 marzo 2016
- ISTAT (2016e). *Disegni di legge n. 2494, 2241 e 2437, Contrasto alla povertà e riordino delle prestazioni sociali*, audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Giorgio Alleva 11a Commissione "Lavoro, previdenza sociale" del Senato della Repubblica. Roma, 8 novembre 2016
- ISTAT, CNEL (2015). *Rapporto UrBes 2015: il benessere equo e sostenibile delle città*, Roma
- Jessoula M., Pavolini E., Strati F. (2015). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes. Italy 2015*. Report, European Social Policy Network (ESPN)
- Kazepov Y. (1996). *Le politiche locali contro l'esclusione sociale*. Commissione di indagine sulla povertà e l'emarginazione
- Kazepov Y. (a cura di) (2009). *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*. Carocci: Roma
- Kazepov Y., Barberis E. (a cura di) (2013). *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*. Carocci: Roma

Kudak A. (2001). *Working Paper on Tools and Methodologies for Social Assessment*, World Bank

Kusek J.Z., Rist R.C. (2004). *Ten Steps to a Results-based Monitoring and Evaluation System. A handbook for development practitioners*. The World Bank: Washington D.C.

La Spina A., Espa E. (2011). *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*. Il Mulino: Bologna.

Lasswell H., Kaplan A. (1970). *Politics*. New York: Krager Publishes

Leone L. (2001). *Valutare le politiche per l'inclusione sociale*, Vides: Roma

Leone L. (2015) (a cura di). *Trasferimenti monetari condizionali per il contrasto della povertà infantile e l'inclusione sociale: una review realista sui paesi dell'area OCSE*. NUVAL e Formez PA, Roma

Leviton L.C., Hughes E. F. X. (1981). "Research on the Utilization of Evaluation. A Review and Synthesis". In *Evaluation Review*, vol. 5, n. 4.

Lippi A. (2007). *La valutazione delle politiche pubbliche*. Il Mulino: Bologna.

Lo Schiavo L. (2001), "Qualità e valutazione: confini e valichi di transito", in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001*, FrancoAngeli: Milano.

Lowi T. (1999). *La scienza delle politiche*. Il Mulino: Bologna.

Lucarelli S. (2017). "Potenzialità e limiti del reddito di base: risposte al questionario di Etica & Politica", in *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XIX, 1, pp. 47-59

Lumino R. (2013). *Valutazione e teorie del cambiamento. Le politiche locali di contrasto alla povertà*. Franco Angeli: Milano

Lusignoli L. (2015). "La sperimentazione del SIA", in Caritas italiana *Dopo la crisi, costruire il welfare. Le politiche contro la povertà in Italia*. Rapporto 2015, pp. 57-69

Lusignoli L. (2016). "Il Sostegno all'Inclusione Attiva: una prima analisi della misura" in Caritas italiana *Non fermiamo la riforma. Rapporto 2016 sulle politiche contro la povertà*, pp. 12- 22

Mairate A. (2002). "L'esperienza europea nella costruzione di capacità valutative nell'ambito dei Fondi Strutturali", documento per le giornate di lavoro: La formazione per la Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici , Capri 3 -4 giugno

Marchesi G., Tagle L., Befani B. (a cura di) (2011). *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, pp.96-107, Collana Materiali UVAL, Roma

Marra M. (2004). "Alcuni aspetti e problemi nella valutazione della PA", in *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. VIII, n. 29, pp. 41-57

Martelli A. (a cura di) (2016). "La Carta Acquisti Sperimentale per la lotta alla povertà", in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, Sezione monografica, n. 3

Martini A. (1997). *Valutazione dell'efficacia di interventi pubblici contro la povertà: questioni di metodo e studi di casi*, Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, Roma.

Martini A. (2004). "Come rendere la valutazione delle politiche meglio utilizzabile nel processo decisionale pubblico". Relazione presentata alla Settima Conferenza Nazionale di Statistica, Roma, 9-10 novembre

Martini A. (2006). "Cinque modi di interpretare "la valutazione"". In Martini A., Mo Costabella L., Sisti M. *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, FORMEZ Ufficio Stampa Editoria: Roma

Martini A. (2009) "Una critica della valutazione realista", paper

Martini A., Cais G. (2000). "Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale", in Palumbo M. (a cura di) *Valutazione 2000. Esperienze e riflessioni*, pp. 404-420, Franco Angeli: Milano.

Martini A., Mo Costabella L., Sisti M. (2006). *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*. FORMEZ Ufficio Stampa Editoria: Roma

Martini A., Sisti M. (2007). "A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico", in *Informaires* n.33, pp.13-20

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

Martini A., Strada G. (2011). "La valutazione controfattuale". In Marchesi G., Tagle L., Befani B. (a cura di) *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, pp. 28.45, Collana Materiali UVAL, Roma

Martini A., Trivellato U. (2011). *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*. Venezia: Marsilio Editori

Mesini D., Dessi C. (2010). "Le politiche e gli interventi di contrasto alla povertà", in Gori C. (a cura di), *Come cambia il Welfare Lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*, Maggioli Editore: Rimini, pp. 373-396

Mesini D., Ranci Ortigosa E. (2004). "La valutazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento: come valorizzare e proteggere i risultati di una valutazione in un

contesto politico turbolento?” In *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. VIII, n. 30, pp. 47-59

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2016). *Il Sostegno per l’Inclusione Attiva*, disponibile su <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Pagine/default.aspx>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2017). *Il REI in sintesi*, disponibile su <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/REI-sintesi.pdf>

Ministero della Solidarietà Sociale (2007). *Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti. Relazione al Parlamento*, Giugno

Morlicchio E. (2013). *Sociologia della povertà*. Il Mulino: Bologna

Morlicchio E., Lumino R. (2013). “Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?” in *Autonomie locali e servizi sociali*, n.2, pp. 235-248

Moro Giovanni (1998). *Manuale di cittadinanza attiva*. Roma: Carocci

Moro Giovanni (2005). *Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*. Carocci: Roma

Moro Giovanni (2008). “Cittadini e pubbliche amministrazioni: diritti, poteri, strumenti”, in Formez *Innovazione amministrativa e crescita. Rapporto con raccomandazioni*, volume IV - Cittadinanza amministrativa, pp. 47- 88, Roma

Moro Giovanni (2013). *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*. Roma: Carocci

Moro Giuseppe (2005). *La valutazione delle politiche pubbliche*. Roma: Carocci

Naldini A. (2014). “Programmi europei e valutazione: una mappa con troppi vuoti”, in *AIV newsletter* n.8 (settembre- ottobre), pp. 8-9

Negri N., Saraceno C. (1996). *Le politiche contro la povertà in Italia*. Il Mulino: Bologna

Negro G. (2003), “Qualità e valutazione. Un binomio per eccellenza”, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. VII, n. 26, 2003, pp. 53-58.

Oliva D. (2003). “La qualità della formazione tra accreditamento e valutazione”, *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. VII, n. 26, 2003, pp. 71-83.

Palumbo M. (1998). “Elementi di una teoria generale della valutazione”. In Bezzi C., Palumbo M. (a cura di). *Strategie di valutazione. Materiali di lavoro*. Irres Gramma: Perugia.

- Palumbo M. (2001). *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*. Franco Angeli: Milano.
- Palumbo M. (2003). "Qualità e valutazione: un dibattito che prosegue", in *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. VII, n. 27, pp. 41-51
- Palumbo M. (2005). "La valutazione sociale. Un excursus tra teoria e percorsi attuativi incerti", in *La Rivista delle Politiche Sociali* n. 2, pp. 157 -179
- Palumbo M. (sd). "Valutazione di efficacia e indagini di customer satisfaction", paper
- Pasquino G. (1997). *Corso di scienza politica*. Il Mulino: Bologna.
- Patton M. Q. (1986). *Utilization-focused evaluation*. Sage: Newbury Park, CA
- Pawson R. (2002), "Theorizing the Interview", in Fielding N. *et al.* (a cura di), *Interviewing*, Sage Beverly Hills, CA.
- Pawson R. (2006). *Evidence-based Policy: a Realistic Perspective*. Sage: London, UK
- Pawson R., Tilley N. (1997). *Realistic Evaluation*. Sage: London.
- Pawson R., Tilley N. (2004). "Realistic Evaluation", paper
- Pawson R., Tilley N. (2007). "Un'introduzione alla valutazione scientifica realista" in Stame (a cura di), *I classici della valutazione*, Franco Angeli: Milano
- Pellizzoni L. (a cura di) (2005), *La deliberazione pubblica*, Meltemi: Roma.
- Perotti R., Teoldi F. (2014). "Il disastro dei fondi strutturali europei", articolo pubblicato sul *La voce.info* il 03/07/2014
- Ranci C., Pavolini E. (2015). *Le politiche di welfare*. Il Mulino: Bologna
- Ranci C., Sabatinelli S. (2015). "Le politiche contro la povertà". In Ranci C., Pavolini E. *Le politiche di welfare*, Il Mulino: Bologna, pp. 113-141
- Ranci Ortigosa E. (2007). "Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri a oggi", in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 19-20, pp. 17-24
- Ranci Ortigosa E. (2013). "Quale reddito minimo?", in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 4, pp. 1-2
- Ranci Ortigosa E. (2016), "Povertà in Italia. I punti cruciali dell'attuale agenda politica", in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 4.1 – 4.2, pp. 1- 8
- Ranci Ortigosa E. (a cura di) (2000). *La valutazione di qualità nei sistemi sanitari*. Franco Angeli: Milano.

Ranci Ortigosa E., Guglielmelli S. (2008). *Il quadro normativo e i modelli di intervento delle Regioni per il contrasto alla povertà*. ISFOL, Roma

Raniolo F. (2007). *La partecipazione politica*. Il Mulino: Bologna.

Rebora G. (2007). “La valutazione nei settori pubblici: un problema di governance”, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. XI, n. 39, pp. 25-42

Regione Friuli Venezia Giulia - Direzione Centrale Salute e Protezione - Servizio Programmazione Interventi Sociali (2008). *Il Reddito di Base per la Cittadinanza I Rapporto*, rapporto

Regione Toscana – Osservatorio sociale regionale (2016). *Il profilo sociale regionale Anno 2015. Analisi della situazione sociale in Toscana*, rapporto

Regonini G. (2001). *Capire le politiche pubbliche*. Il Mulino: Bologna.

Riganti P. (2001). “La valutazione dei Fondi Strutturali dell’Unione europea”, in Morisi M., Lippi A. *Manuale di scienza dell’amministrazione: la valutazione.*, pp. 309-344, Giappichelli: Torino

Rinaldi F. M. (2012). *Il monitoraggio per la valutazione. Concetti, metodi, strumenti*. Franco Angeli: Milano

Ronchi S. (2013). *Reddito minimo garantito: chiarimenti e riflessioni sul grande assente del welfare italiano*, articolo pubblicato su [secondowelfare.it](http://secondowelfare.it) il 26/05/2013

Rossi P., Freeman H. E. (1993). *Evaluation. A systematic approach*. 5th ed. Sage: Thousand Oaks, CA.

Rossi P., Freeman H. E., Lipsey M. W. (1999). *Evaluation. A systematic approach*. 6th ed. Sage: Thousand Oaks, CA

Sacchi S. (2005). “Reddito minimo e politiche di contrasto alla povertà in Italia”, in *“Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale”*, n.3, pp.467-508.

Salmen L. E. (2002). *Beneficiary Assessment. An Approach Described*, paper n.10, World Bank

Saraceno C. (2005). *I livelli essenziali di assistenza nell’assetto federale italiano*, paper

Saraceno C. (2013). *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*. Il Mulino: Bologna

Saraceno C. (2015). *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*. Feltrinelli: Milano

Saraceno C. (a cura di) (2002). *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*. Il Mulino: Bologna

Scaglia P. (2010). "Le politiche di reddito minimo in Valle D'Aosta", in Granaglia E., Bolzoni M. (a cura di). "Il reddito minimo di inserimento. Analisi e valutazioni di alcune esperienze locali", in *Quaderni CIES*, n.3, pp. 17-23

Schizzerotto A., Vergolini L., Zanini N. (2014). "La valutazione degli effetti di una misura locale contro la povertà: il Reddito di Garanzia in provincia di Trento" in *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 58, pp. 132-164

Scriven M. (1967). "The methodology of evaluation". In Stake R. (a cura di) *Curriculum evaluation*, pp.121-132, Rand McNally: Chicago, IL

Scriven M. (1991). *Evaluation Thesaurus*. Sage, 4° ed.: Newbury Park, CA.

Serani, A., (1999), "Reddito di cittadinanza: un'opportunità o una trappola insidiosa per l'occupazione? Una verifica empirica per il caso italiano", in *Liuc Papers* n.60, SerieEconomia e Impresa, 17 Gennaio.

Shadish R., Cook T. D., Leviton L. C. (1994). *Foundations of Program Evaluation. Theories of Practice*. Sage: Newbury Park, CA.

Short L., Hennessy M., Campbell J. (1996). "Tracking the work". In M. Witwer (a cura di) *Family violence: Building a coordinated community response: A guide for communities*, pp. 59-72. Chicago: American Medical Association.

Simon H. (2001). *Il comportamento amministrativo*. Il Mulino: Bologna

Siza R. (2003). "Povertà stabili e povertà temporanee: tra precarietà diffusa e processi di esclusione sociale". In Alcock P., Siza R. (a cura di) *La povertà oscillante*, numero monografico di "Sociologia e politiche sociali", n. 2

Siza R. (2009). *Povertà provvisorie. Le nuove forme del fenomeno*. Franco Angeli: Milano

Spano P., Trivellato U., Zanini N. (2013). "Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: che cosa possiamo imparare?", in *FBK-IRVAPP Working Paper series*, n.1

Stake R. (1980). "Program evaluation, particularly responsive evaluation". In Dockrell W.B., Hamilton D. (a cura di) *Rethinking Educational Research*, pp.72-87, London, Hodder and Stoughton

Stame N. (1998). *L'esperienza della valutazione*. Ed. Seam: Roma.

Stame N. (2001). "Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare", in Palumbo M. *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, pp. 21-46, Franco Angeli: Milano.

Stame N. (2002). "Evaluation in Italy: an inverted sequence from performance management to program evaluation?", in Furubo J., Rist R.C., Sandahl R. (a cura di) *International Atlas of Evaluation*, pp. 273-287. Transaction Publisher: New Brunswick, London

Stame N. (2006a). "Prefazione", in Biolcati Rinaldi F. *Povert , teoria e tempo. La valutazione delle politiche di sostegno al reddito* Franco Angeli: Milano

Stame N. (2006b). "Valutazione come apprendimento", in *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. X, n. 34, pp. 13-20

Stame N. (2008). "Valutazione, controlli e pubblica amministrazione", in *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. XII, n. 40, pp. 45-55

Stame N. (a cura di) (2007). *I classici della valutazione*. Franco Angeli: Milano

Stiz G., Mesini D. (2005). "Il bilancio sociale tra accountability, marketing e valutazione". In *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. IX, n.33, pp. 9-19

Strati F. (2009). *Schemi di reddito minimo. Uno studio sulle politiche nazionali*, Commissione europea, DG Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunit 

Targetti Lenti R. (2000), "Reddito di Cittadinanza e Minimo Vitale", in *Societ  italiana di economia pubblica Working Papers*

Tomei G. (2004). *Valutazione partecipata della qualit . Il cittadino-utente nel giudizio sugli interventi di politica e servizio sociale*. Franco Angeli: Milano

Tomei G. (2007). *Misurazione ed analisi della povert , esclusione sociale e vulnerabilit *. Rapporto interno per il Laboratorio di Ricerca sullo Sviluppo Sociale del Dipartimento di Scienze Sociali dell'Universit  di Pisa.

Tomei G. (2012). "Valutazione partecipata", voce presente in Bezzi C. (a cura di). *Glossario del gruppo tematico Metodi e tecniche dell'AIV*, versione 25 febbraio 2012.

Tomei G. (a cura di) (2010). "Valutazione, cittadinanza, partecipazione", numero monografico della *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n.1, Franco Angeli: Milano.

Torrigiani C. (2011). "La valutazione partecipata", in Marchesi G., Tagle L., Befani B. (a cura di) *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, pp.96-107, Collana Materiali UVAL, Roma

- Toso, S. (1998). "Selettività o Universalismo? Il Dilemma delle Politiche Assistenziali", in *Politica Economica*, 14(1), pp. 65-96
- Toso S. (2016). *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Il Mulino: Bologna
- Trivellato U. (2009). "La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche". In *IRVAPP Working Paper Series*, n.01
- Van Lanker A. (2015). *Toward adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe. Analysis of Minimum Income Schemes and roadmaps in 30 countries participating in the EMIN project*. Synthesis report, European Minimum Income Network
- Van Parijs P. (1992). *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. Verso: London – New York.
- Van Parijs P. (2001). "A basic income for all", in Van Parijs P., Cohen J., Rogers J. (eds) *What's wrong with a free lunch?*, Beacon Press: Boston
- Van Parijs P., Vanderboght Y. (2005). *Il reddito minimo universale*, Università Bocconi Editore: Milano
- Vannoni F., Negri N. (2006). "I beneficiari dell'assistenza economica in Valle d'Aosta", in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n.17-18, pp. 6-12
- Vecchi G. (2001). "La valutazione delle politiche pubbliche" in Morisi M., Lippi A. *Manuale di scienza dell'amministrazione: la valutazione*, pp. 231-307, Giappichelli: Torino
- Vecchi G. (2006). "Il monitoraggio e la valutazione intermedia di programmi complessi: una sfida metodologica e professionale". In *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. X, n. 34, pp. 21-26
- Villa M. (2007). *Dalla protezione all'attivazione*. Franco Angeli: Milano
- Weiss C.H. (1972). *Evaluation research. Methods of assessing program effectiveness*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs: NJ.
- Weiss C.H. (1997). "How can Theory-Based Evaluation make greater headway?" *Evaluation Review*, 21, 4, pp. 501-524.
- Weiss C.H. (1998). *Evaluation. Methods for studying programs and policies*, Prentice Hall, Upper Saddle River: NJ.
- Wildavsky A. (1987). *Speaking Truth to Power*. Transactions Publishers, New Brunswick: NJ.
- Yin R. K. (2005). *Lo studio di caso nella ricerca scientifica*. Armando: Roma

Zanini N., Girardi S., Mazzeella G., Vergolini L. (2011). “Il Reddito di Garanzia nella Provincia autonoma di Trento: alcune evidenze preliminari a due anni dalla sua introduzione”, in *IRVAPP Working paper series* n. 5

## SITOGRAFIA

Alleanza contro la Povertà: <http://www.redditoinclusione.it/>

Associazione Italiana di Valutazione (AIV): <http://www.valutazioneitaliana.it/>

Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP): <https://www.asvapp.org/>

Basic Income Earth Network (BIEN): <http://basicincome.org/>

Comune di Livorno: <http://www.comune.livorno.it/>

European Evaluation Society (EES): <https://www.europeanevaluation.org/>

European Social Policy Network (ESPN): <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?>

Istituto Italiano di Valutazione (IIS): <http://www.valutare.org/>

Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP):  
<http://www.inapp.org>

Istituto per la Ricerca Sociale (IRS): <http://www.irsonline.it/>

Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche (IRVAPP):  
<https://irvapp.fbk.eu/it>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali:  
<http://www.lavoro.gov.it/Pagine/default.aspx>

Percorsi di Secondo Welfare: <http://www.secondowelfare.it/>

Regione Autonoma Valle d'Aosta: <http://www.regione.vda.it/>

## ALLEGATO 1: Questionario per i beneficiari dei Contributi per l'Inclusione Sociale

Il presente questionario si compone di 29 domande. Salvo diversa indicazione, per ogni domanda può essere scelta **una sola risposta** tra quelle proposte. I dati forniti verranno trattati nel rispetto della normativa sulla tutela della privacy (D. Lgs. 196/2003). Per brevità di esposizione i Contributi per l'Inclusione Sociale sono indicati come "CIS" nel questionario.

### SEZIONE I: DATI ANAGRAFICI DEL RICHIEDENTE E DEL NUCLEO FAMILIARE

**1. Qual è il suo stato civile?**

a. Celibe/Nubile	<input type="checkbox"/>
b. Coniugato/a coabitante col coniuge	<input type="checkbox"/>
c. Coniugato/a non coabitante col coniuge	<input type="checkbox"/>
d. Separato/a legalmente o divorziato/a	<input type="checkbox"/>
e. Vedovo/a	<input type="checkbox"/>

Stato civile differente da quello relativo alla presentazione della domanda dei CIS	<input type="checkbox"/>
---	--------------------------

**2. Qual è il suo titolo di studio?**

a. Nessun Titolo	<input type="checkbox"/>
b. Licenza elementare	<input type="checkbox"/>
c. Licenza media o avviamento professionale	<input type="checkbox"/>
d. Diploma di scuola superiore	<input type="checkbox"/>
e. Laurea o diploma universitario	<input type="checkbox"/>
f. Specializzazione post laurea (master I o II livello)	<input type="checkbox"/>
g. Dottorato di ricerca	<input type="checkbox"/>

Titolo di studio differente da quello relativo alla presentazione della domanda dei CIS	<input type="checkbox"/>
---	--------------------------

**3. Indichi la cittadinanza e il titolo di studio del coniuge, se presente**

	a. Cittadinanza	b. Titolo di studio
Coniuge		

**4. Nel suo nucleo sono presenti soggetti portatori di handicap?**

a. Sì	<input type="checkbox"/>	n°...
b. No	<input type="checkbox"/>	

### SEZIONE II: PROFILO SOCIO-ECONOMICO E RICHIESTA DEI CONTRIBUTI PER L'INCLUSIONE SOCIALE NEL 2015

**5. Qual è la sua attuale condizione occupazionale?**

a. Disoccupato/a in cerca di occupazione	<input type="checkbox"/>
b. Disoccupato/a non in cerca di occupazione	<input type="checkbox"/>
c. Occupato/a (specificare professione.....)	<input type="checkbox"/>
d. Cassa integrazione o lista di mobilità	<input type="checkbox"/>
e. Pensionato/a	<input type="checkbox"/>
f. Casalinga	<input type="checkbox"/>
g. Studente/essa	<input type="checkbox"/>

h. In congedo (malattia, maternità, infortunio o altro tipo)	<input type="checkbox"/>
i. Inabile al lavoro	<input type="checkbox"/>
j. Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>

**6. Qual era la sua condizione occupazionale nel momento in cui ha presentato la richiesta dei Contributi per l’Inclusione Sociale lo scorso anno?**

a. Disoccupato/a in cerca di occupazione	<input type="checkbox"/>
b. Disoccupato/a non in cerca di occupazione	<input type="checkbox"/>
c. Occupato/a (specificare professione.....)	<input type="checkbox"/>
d. Cassa integrazione o lista di mobilità	<input type="checkbox"/>
e. Pensionato/a	<input type="checkbox"/>
f. Casalinga	<input type="checkbox"/>
g. Studente/essa	<input type="checkbox"/>
h. In congedo (malattia, maternità, infortunio o altro tipo)	<input type="checkbox"/>
i. Inabile al lavoro	<input type="checkbox"/>
j. Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>

**7. Indichi la situazione occupazionale attuale del coniuge, se presente, e quella relativa al momento di presentazione della richiesta dei CIS lo scorso anno.**

	Situazione Occupazionale	
	a. Attuale	b. Al momento della richiesta dei CIS
Coniuge		

**8. L'alloggio in cui vive la sua famiglia le appartiene a titolo di:**

a. Affitto o subaffitto	<input type="checkbox"/>
b. Proprietà o comproprietà, gravato da mutuo	<input type="checkbox"/>
c. Proprietà o comproprietà, non gravato da mutuo	<input type="checkbox"/>
d. Usufrutto	<input type="checkbox"/>
e. Uso gratuito (messa a disposizione gratuitamente da parenti, amici, datore di lavoro)	<input type="checkbox"/>
f. Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>

<i>Titolo di possesso differente da quello relativo alla presentazione della domanda dei CIS</i>	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------

**8.1 (solo per risposta a) Lo scorso anno la sua famiglia ha ricevuto contributi pubblici per il pagamento del canone di locazione?**

a. Sì	<input type="checkbox"/>
b. No	<input type="checkbox"/>

**9. Lo scorso anno con quale frequenza la sua famiglia ha incontrato mediamente le seguenti categorie di persone?**

	Mai	Raramente (3-4 volte in un anno)	Qualche volta (una volta al mese)	Spesso (una volta a settimana)	Ogni giorno	Non so/non pertinente
a. Parenti (non coabitanti)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Amici	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Persone del vicinato o conoscenti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Colleghi di lavoro/di studio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Membri delle associazioni culturali/sportive/ o	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

della parrocchia di cui i componenti del nucleo fanno parte						
---	--	--	--	--	--	--

10. Lei e la sua famiglia quanto siete stati soddisfatti delle relazioni intrattenute lo scorso anno con le categorie di persone elencate nella domanda precedente?

	Per nulla	Poco	Abbastanza	Molto	Non so/non pertinente
a. Parenti (non coabitanti)	<input type="checkbox"/>				
b. Amici	<input type="checkbox"/>				
c. Persone del vicinato o conoscenti	<input type="checkbox"/>				
d. Colleghi di lavoro/di studio	<input type="checkbox"/>				
e. Membri delle associazioni culturali/sportive/ o della parrocchia di cui i componenti del nucleo fanno parte	<input type="checkbox"/>				

11. Può dirmi se nel 2015 la sua famiglia ha ricevuto aiuti/supporti a titolo gratuito (ad esempio: generi alimentari, vestiario, aiuto nella cura dei suoi familiari, medicinali, regali in denaro e simili), dai seguenti soggetti?:

	No, mai	Sì, qualche volta	Sì, spesso	Non ricordo
a. Parenti (non coabitanti)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Amici, conoscenti o vicini di casa/quartiere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Colleghi di lavoro/di studio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Amministrazioni pubbliche (es. ASL, Comune di residenza)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Organizzazioni di volontariato o di solidarietà	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. Escludendo i CIS, quali sono state le entrate del suo nucleo familiare lo scorso anno? (è possibile indicare più risposte)

a. Redditi da lavoro dipendente o autonomo	<input type="checkbox"/>
b. Pensioni (invalidità civile, vecchiaia, anzianità, assegno sociale e altro tipo)	<input type="checkbox"/>
c. Rendita per infortunio sul lavoro/malattia professionale	<input type="checkbox"/>
d. Sussidi di disoccupazione, cassa integrazione, borse lavoro	<input type="checkbox"/>
e. Affitto di alloggi e/o terreni	<input type="checkbox"/>
f. Mantenimento da parte di familiari coabitanti o non coabitanti	<input type="checkbox"/>
g. Borse di studio o-rimborsi spese per stage	<input type="checkbox"/>
h. Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>
i. Nessuna entrata	<input type="checkbox"/>

13. Oltre ai CIS, di quali ulteriori misure regionali di sostegno ha usufruito lo scorso anno? (è possibile indicare più risposte)

a. Contributi straordinari	<input type="checkbox"/>
b. Contributi straordinari per spese sanitarie	<input type="checkbox"/>
c. Voucher per il servizio di tata familiare	<input type="checkbox"/>
d. Assegni di cura per affidamenti	<input type="checkbox"/>
e. Anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela dei minori	<input type="checkbox"/>
f. Voucher per la frequenza di collegi, convitti e servizi doposcuola	<input type="checkbox"/>
g. Contributi per i giovani adulti per il raggiungimento dell'autonomia	<input type="checkbox"/>
h. Assegni di cura per assistenza alternativa all'istituzionalizzazione	<input type="checkbox"/>
i. Contributi per il pagamento di rette in strutture socio-assistenziali, socio-sanitarie e riabilitative	<input type="checkbox"/>
j. Voucher per l'acquisto di servizi	<input type="checkbox"/>
k. Contributi a favore di soggetti con disabilità di tipo sensoriale	<input type="checkbox"/>
l. Contributi per il servizio di assistenza alla vita indipendente	<input type="checkbox"/>

m. Prestito sociale d'onore	<input type="checkbox"/>
n. Nessun ulteriore contributo regionale	<input type="checkbox"/>

**14. Come è venuto/a a conoscenza dell'opportunità di poter richiedere agli Uffici regionali l'erogazione dei CIS?**

a. Tv, Radio, Giornali	<input type="checkbox"/>
b. Internet – Sito della Regione Valle d'Aosta	<input type="checkbox"/>
c. Internet – Altri siti	<input type="checkbox"/>
d. Amici, parenti, vicini di casa	<input type="checkbox"/>
e. Servizi sociali territoriali	<input type="checkbox"/>
f. Altri servizi pubblici presenti sul territorio (es. ASL, Comune ecc.)	<input type="checkbox"/>
g. Patronati, CAF	<input type="checkbox"/>
h. Contatto diretto con/da Uffici Regionali	<input type="checkbox"/>
i. Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>
j. Non so/Non ricordo	<input type="checkbox"/>

**15. Per che cosa le sono stati utili in misura prevalente i CIS erogati lo scorso anno? (è possibile indicare al massimo 2 risposte)**

a. Acquisto di beni alimentari	<input type="checkbox"/>
b. Spese per abbigliamento e calzature	<input type="checkbox"/>
c. Pagamento del mutuo dell'alloggio in cui risiede il nucleo	<input type="checkbox"/>
d. Pagamento dell'affitto dell'alloggio in cui risiede il nucleo	<input type="checkbox"/>
e. Pagamento delle utenze domestiche (luce, gas, riscaldamento ecc.), se non esentato	<input type="checkbox"/>
f. Pagamento di tributi nazionali e/o locali (es. IMU, tassa sui rifiuti ecc.), se non esentato	<input type="checkbox"/>
g. Copertura di spese mediche e/o acquisto di medicinali	<input type="checkbox"/>
h. Acquisto di mezzi di trasporto (automobile, bicicletta, motociclo)	<input type="checkbox"/>
i. Acquisto di beni durevoli per la casa (frigorifero, lavatrice, TV ecc.)	<input type="checkbox"/>
j. Spese riguardanti l'istruzione e/o la formazione (es. libri scolastici, tasse universitarie, costi di iscrizione a corsi di formazione ecc.)	<input type="checkbox"/>
k. Restituzione di prestiti ricevuti/rientro morosità	<input type="checkbox"/>
l. Spese per attività culturali e per il tempo libero (ingresso a musei, cinema, viaggi, ecc.)	<input type="checkbox"/>
m. I CIS sono stati messi da parte, come fonti di risparmio	<input type="checkbox"/>
n. Spese per l'accudimento di figli minori (rette asili nido, baby-sitter e simili)	<input type="checkbox"/>
o. Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>

**16. Nel periodo in cui ha usufruito dei CIS lo scorso anno ha acquistato uno o più beni tra quelli elencati nella Tabella sottostante?**

	Si	No, perché già posseduto	No, perché troppo costoso	Altri motivi
a. Lavatrice	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. TV	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Frigorifero/Congelatore	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Telefono Cellulare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Aspirapolvere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Computer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Bicicletta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Ciclomotore/Motocicletta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. Automobile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**SEZIONE III: PERSONALE VALUTAZIONE DELL'EROGAZIONE DEI CONTRIBUTI  
PER L'INCLUSIONE SOCIALE**

**17. Secondo la sua esperienza, in che misura ritiene che aver usufruito dei CIS nel 2015 sia stato rilevante per:**

	Per nulla rilevante	Poco rilevante	Rilevante	Molto rilevante	Non so
a. Far fronte ai bisogni primari del suo nucleo familiare (alimentarsi, avere un tetto, vestirsi)	<input type="checkbox"/>				
b. Acquistare determinati beni (es. TV, lavatrice, telefonino, ecc.)	<input type="checkbox"/>				
c. Accrescere le opportunità sue e/o dei componenti del nucleo di accedere al mondo del lavoro	<input type="checkbox"/>				
d. Rafforzare le sue relazioni e/o quelle dei componenti del nucleo con conoscenti e amici	<input type="checkbox"/>				
e. Partecipare alle iniziative culturali e per il tempo libero presenti nel suo territorio	<input type="checkbox"/>				

**18. A suo giudizio, in che misura ritiene che i CIS percepiti lo scorso anno abbiano influito sulla situazione economica del suo nucleo familiare? :**

a. Per nulla, la situazione economica è peggiorata	<input type="checkbox"/>
b. Poco, la situazione economica è rimasta invariata	<input type="checkbox"/>
c. Abbastanza, la situazione economica è leggermente migliorata	<input type="checkbox"/>
d. Molto, la situazione economica è significativamente migliorata	<input type="checkbox"/>
e. Non so	<input type="checkbox"/>

**19. Tenendo conto di tutte le entrate percepite nel 2015, inclusi i CIS, come è riuscita la sua famiglia ad arrivare alla fine del mese durante l'anno trascorso?**

a. Con grande difficoltà	<input type="checkbox"/>
b. Con difficoltà	<input type="checkbox"/>
c. Con qualche difficoltà	<input type="checkbox"/>
d. Con facilità	<input type="checkbox"/>
e. Con estrema facilità	<input type="checkbox"/>

**20. Pensa che la sua famiglia nei prossimi 12 mesi sarà:**

a. Molto più ricca di adesso	<input type="checkbox"/>
b. Un po' più ricca di adesso	<input type="checkbox"/>
c. Nelle stesse condizioni di adesso	<input type="checkbox"/>
d. Un po' più povera di adesso	<input type="checkbox"/>
e. Molto più povera di adesso	<input type="checkbox"/>
f. Non so	<input type="checkbox"/>

**21. Considerando la sua situazione economica attuale, pensa che dovrà presentare una nuova richiesta dei CIS nel 2017?**

a. Sì, è molto probabile	<input type="checkbox"/>
b. No, è altamente improbabile	<input type="checkbox"/>
c. Non so	<input type="checkbox"/>

22. Nello scorso anno lei o la sua famiglia, se lo avesse desiderato, avrebbe potuto permettersi:

	Si, ed è stato fatto	Si, ma non è stato fatto	No, e non lo desiderava	No, ma lo desiderava	Non so
a. Una settimana di vacanze lontano da casa	<input type="checkbox"/>				
b. Di mangiare carne, pollo (o gli equivalenti vegetariani) almeno una volta ogni due giorni	<input type="checkbox"/>				
c. Di riscaldare adeguatamente l'alloggio in cui vive	<input type="checkbox"/>				
d. Di far fronte con risorse proprie ad una spesa imprevista di circa 800 €	<input type="checkbox"/>				

22.1 Considerando solo le azioni per le quali ha risposto "Sì, ed è stato fatto" alla precedente domanda, ritiene che i CIS:

a. Siano stati contribuiti indispensabili per potersi permettere la/le azione/i compiuta/e	<input type="checkbox"/>
b. Abbiamo reso possibile, ma solo in parte, la/le azione/i compiuta/e	<input type="checkbox"/>
c. Siano stati contribuiti irrilevanti nel potersi permettere la/le azione/i compiute. (Senza i CIS le avreste compiute ugualmente)	<input type="checkbox"/>
d. Non so	<input type="checkbox"/>

23. La richiesta dei CIS che ha presentato lo scorso anno è stata accompagnata da un Piano Assistenziale Individualizzato elaborato con il supporto dell' assistente sociale. Quali sono stati gli impegni o le attività previste nel suo Piano Assistenziale? (ad esempio: le è stato chiesto di partecipare a corsi di formazione/di svolgere lavori socialmente utili/ di garantire la frequenza scolastica dei suoi figli/ di recarsi periodicamente al centro per l'impiego /di fare un utilizzo congruo del contributo/ di elaborare un diario finanziario o altro)

.....

24. E' riuscito/a a portare a termine gli impegni o le attività previste nel suo Piano Assistenziale?

a. Sì, ma con grande difficoltà	<input type="checkbox"/>
b. Sì, ma con qualche difficoltà	<input type="checkbox"/>
c. Sì, con facilità	<input type="checkbox"/>
d. No, non ho portato a termine le attività previste	<input type="checkbox"/>

24.1 (solo risposta d) Se no, perché ?

.....

25. Con quale frequenza si è rivolto/a ai servizi sociali territoriali nel periodo di erogazione dei CIS lo scorso anno?

a. Soltanto per presentare la richiesta dei CIS	<input type="checkbox"/>
b. Qualche volta	<input type="checkbox"/>
c. Spesso	<input type="checkbox"/>

25.1 (solo per risposta a) Saprebbe indicare il perché non si è rivolto/a ai servizi sociali?

a. Non ne ho sentito la necessità. Ho bisogno soltanto dei Contributi	<input type="checkbox"/>
b. Mi sembrava poco utile, i servizi sociali non possono risolvere i problemi del mio nucleo	<input type="checkbox"/>
c. Non sono stato contattato, aspettavo di essere convocato	<input type="checkbox"/>
d. Non avevo tempo	<input type="checkbox"/>
e. La sede dei servizi è troppo distante da casa o difficile da raggiungere	<input type="checkbox"/>
f. Sono seguito da altri enti (parrocchia, associazioni ecc.)	<input type="checkbox"/>
g. Ho avuto problemi di salute	<input type="checkbox"/>
h. Cerco di risolvere i miei problemi contando solo su di me e sui miei familiari	<input type="checkbox"/>
i. Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>

26. In base alla sua esperienza di beneficiario/a dei CIS, esprima il suo grado di accordo rispetto alle seguenti affermazioni:

	Per nulla d'accordo	Poco d'accordo	Abbastanza d'accordo	Molto d'accordo	Non so
a. I CIS bastano da soli a migliorare le condizioni di vita dei nuclei familiari che li ricevono	<input type="checkbox"/>				
b. I CIS possono contribuire a migliorare le condizioni di vita delle famiglie che li percepiscono, ma solo se accompagnati da interventi per l'inserimento lavorativo	<input type="checkbox"/>				
c. I CIS contribuiscono a migliorare le condizioni di vita delle famiglie solo per il periodo in cui li percepiscono	<input type="checkbox"/>				
d. I soli contributi monetari non possono migliorare le condizioni di vita delle famiglie. Sono necessari, anche, interventi non economici (es. supporto nella cura dei familiari, fornitura di beni essenziali ecc.)	<input type="checkbox"/>				
e. Per essere realmente efficaci, i CIS dovrebbero essere erogati per periodi più lunghi	<input type="checkbox"/>				
f. I requisiti per accedere ai CIS dovrebbero essere meno stringenti in modo da aiutare un numero più ampio di famiglie in difficoltà	<input type="checkbox"/>				

#### SEZIONE IV – INFORMAZIONI FINALI

27. Dispone di un abbonamento Sky/Mediaset Premium?

a. Sì	<input type="checkbox"/>
b. No	<input type="checkbox"/>

28. Dispone di un collegamento internet per il suo cellulare o tablet?

a. Sì	<input type="checkbox"/>
b. No	<input type="checkbox"/>

29. Con quale frequenza utilizza i social network? (es. Facebook, Twitter, Instagram ecc.)?

a. Tutti i giorni	<input type="checkbox"/>
b. Più volte a settimana	<input type="checkbox"/>
c. Una, due volte al mese	<input type="checkbox"/>
d. Mai	<input type="checkbox"/>

## ALLEGATO 2: Questionario per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza Locale

Il presente questionario si compone di 30 domande. Salvo diversa indicazione, per ogni domanda può essere scelta **una sola risposta** tra quelle proposte. I dati forniti verranno trattati nel rispetto della normativa sulla tutela della privacy (D. Lgs. 196/2003). Per brevità di esposizione il Reddito di Cittadinanza Locale è indicato come "RCI" nel questionario.

### SEZIONE I: DATI ANAGRAFICI DEL RICHIEDENTE E DEL NUCLEO FAMILIARE

#### 1. Qual è il suo stato civile?

a. Celibe/Nubile	<input type="checkbox"/>
b. Coniugato/a coabitante col coniuge	<input type="checkbox"/>
c. Coniugato/a non coabitante col coniuge	<input type="checkbox"/>
d. Separato/a legalmente o divorziato/a	<input type="checkbox"/>
e. Vedovo/a	<input type="checkbox"/>

Stato civile differente da quello relativo alla presentazione della domanda di RCI	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------

#### 2. Qual è il suo titolo di studio?

a. Nessun Titolo	<input type="checkbox"/>
b. Licenza elementare	<input type="checkbox"/>
c. Licenza media o avviamento professionale	<input type="checkbox"/>
d. Diploma di scuola superiore	<input type="checkbox"/>
e. Laurea o diploma universitario	<input type="checkbox"/>
f. Specializzazione post laurea (master I o II livello)	<input type="checkbox"/>
g. Dottorato di ricerca	<input type="checkbox"/>

Titolo di studio differente da quello relativo alla presentazione della domanda di RCI	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------

#### 3. Indichi la cittadinanza e il titolo di studio degli altri componenti del nucleo (maggioranni), se presenti

	a. Cittadinanza	b. Titolo di studio
Coniuge		
Altro Componente 2		
Altro Componente 3		
Altro Componente 4		

#### 4. Nel suo nucleo sono presenti soggetti minori?

a. Sì	<input type="checkbox"/>	n°...
b. No	<input type="checkbox"/>	

#### 5. Nel suo nucleo sono presenti soggetti portatori di handicap?

a. Sì	<input type="checkbox"/>	n°...
b. No	<input type="checkbox"/>	

**SEZIONE II: PROFILO SOCIO-ECONOMICO E RICHIESTA DEL REDDITO DI CITTADINANZA**

**6. Qual è la sua attuale condizione occupazionale?**

a. Disoccupato/a in cerca di occupazione	<input type="checkbox"/>
b. Disoccupato/a non in cerca di occupazione	<input type="checkbox"/>
c. Occupato/a (specificare professione.....)	<input type="checkbox"/>
d. Cassa integrazione o lista di mobilità	<input type="checkbox"/>
e. Pensionato/a	<input type="checkbox"/>
f. Casalinga	<input type="checkbox"/>
g. Studente/essa	<input type="checkbox"/>
h. In congedo (malattia, maternità, infortunio o altro tipo)	<input type="checkbox"/>
i. Inabile al lavoro	<input type="checkbox"/>
j. Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>

**7. Uno dei requisiti di accesso al RCI riguardava il non svolgere attività lavorativa al momento di presentazione della domanda. Qual era la sua specifica condizione occupazionale nel momento in cui ha presentato la richiesta del Reddito di Cittadinanza Locale lo scorso anno?**

a. Disoccupato/a in cerca di occupazione	<input type="checkbox"/>
b. Disoccupato/a non in cerca di occupazione	<input type="checkbox"/>
c. Cassa integrazione o lista di mobilità	<input type="checkbox"/>
d. Casalinga	<input type="checkbox"/>
e. Studente/essa	<input type="checkbox"/>
f. Inabile al lavoro	<input type="checkbox"/>
g. Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>

**8. Indichi la situazione occupazionale attuale del coniuge e degli altri componenti maggiorenni, se presenti, e quella relativa al momento di presentazione della richiesta del RCI lo scorso anno.**

	Situazione Occupazionale	
	a. Attuale	b. Al momento della richiesta del RCI
Coniuge		
Altro componente 2		
Altro componente 3		
Altro componente 4		

**9. L'alloggio in cui vive la sua famiglia le appartiene a titolo di:**

a. Affitto o subaffitto	<input type="checkbox"/>
b. Proprietà o comproprietà, gravato da mutuo	<input type="checkbox"/>
c. Proprietà o comproprietà, non gravato da mutuo	<input type="checkbox"/>
d. Usufrutto	<input type="checkbox"/>
e. Uso gratuito (messa a disposizione gratuitamente da parenti, amici, datore di lavoro)	<input type="checkbox"/>
f. Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>

*Titolo di possesso differente da quello relativo alla presentazione della domanda di RCI*

**9.1 (solo per risposta a) Lo scorso anno la sua famiglia ha ricevuto contributi pubblici per il pagamento del canone di locazione?**

a. Sì	<input type="checkbox"/>
b. No	<input type="checkbox"/>

10. Lo scorso anno con quale frequenza lei e/o la sua famiglia ha incontrato mediamente le seguenti categorie di persone?

	Mai	Raramente (3-4 volte in un anno)	Qualche volta (una volta al mese)	Spesso (una volta a settimana)	Ogni giorno	Non so/ non pertinente
a) Parenti (non coabitanti)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Amici	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Persone del vicinato o conoscenti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Colleghi di lavoro/di studio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Membri delle associazioni culturali/sportive/ o della parrocchia di cui i componenti del nucleo fanno parte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Lei e/o la sua famiglia quanto siete stati soddisfatti delle relazioni intrattenute lo scorso anno con le categorie di persone elencate nella domanda precedente?

	Per nulla	Poco	Abbastanza	Molto	Non so/non pertinente
a) Parenti (non coabitanti)	<input type="checkbox"/>				
b) Amici	<input type="checkbox"/>				
c) Persone del vicinato o conoscenti	<input type="checkbox"/>				
d) Colleghi di lavoro/di studio	<input type="checkbox"/>				
e) Membri delle associazioni culturali/sportive/ o della parrocchia di cui i componenti del nucleo fanno parte	<input type="checkbox"/>				

12. Può dirmi se nel 2016 la sua famiglia ha ricevuto aiuti/supporti a titolo gratuito (ad esempio: generi alimentari, vestiario, aiuto nella cura dei suoi familiari, medicinali, regali in denaro e simili), dai seguenti soggetti?:

	No, mai	Sì, qualche volta	Sì, spesso	Non ricordo
a) Parenti (non coabitanti)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Amici, conoscenti o vicini di casa/quartiere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Colleghi di lavoro/di studio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Amministrazioni pubbliche (es. ASL, Comune di residenza)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Organizzazioni di volontariato o di solidarietà	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. Escludendo il RCI, quali sono state le entrate del suo nucleo familiare lo scorso anno? (è possibile indicare più risposte)

a. Redditi da lavoro dipendente o autonomo	<input type="checkbox"/>
b. Pensioni (invalidità civile, vecchiaia, anzianità, assegno sociale e altro tipo)	<input type="checkbox"/>
c. Rendita per infortunio sul lavoro/malattia professionale	<input type="checkbox"/>
d. Sussidi di disoccupazione, cassa integrazione, borse lavoro	<input type="checkbox"/>
e. Affitto di alloggi e/o terreni	<input type="checkbox"/>
f. Mantenimento da parte di familiari coabitanti o non coabitanti	<input type="checkbox"/>
g. Borse di studio o-rimborsi spese per stage	<input type="checkbox"/>
h. Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>
i. Nessuna entrata	<input type="checkbox"/>

14. Oltre al RCI, di quali ulteriori misure comunali di sostegno ha usufruito lo scorso anno? (è possibile indicare più risposte)

a. Contributi Continuativi	<input type="checkbox"/>
b. Contributi Finalizzati	<input type="checkbox"/>
c. Prodotti per la prima infanzia	<input type="checkbox"/>
d. Borsa lavoro	<input type="checkbox"/>
e. Sostegno Collaborativo	<input type="checkbox"/>
f. Nessun ulteriore contributo comunale	<input type="checkbox"/>

15. Può dirmi se lo scorso anno la sua famiglia era in arretrato con il pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito?

a. Sì	<input type="checkbox"/>
b. No	<input type="checkbox"/>

16. Come è venuto/a a conoscenza dell'opportunità di poter richiedere agli Uffici comunali l'erogazione del RCI?

a. Tv, Radio, Giornali	<input type="checkbox"/>
b. Internet – Sito del Comune di Livorno	<input type="checkbox"/>
c. Internet – Altri siti	<input type="checkbox"/>
d. Amici, parenti, vicini di casa	<input type="checkbox"/>
e. Servizi sociali territoriali	<input type="checkbox"/>
f. Altri servizi pubblici presenti sul territorio (es. ASL, Regione Toscana ecc.)	<input type="checkbox"/>
g. Patronati, CAF	<input type="checkbox"/>
h. Contatto diretto con/da Uffici Comunali	<input type="checkbox"/>
i. Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>
j. Non so/Non ricordo	<input type="checkbox"/>

17. Per che cosa le è stato utile **in misura prevalente** il RCI erogato lo scorso anno? (è possibile indicare al massimo 2 risposte)

a. Acquisto di beni alimentari	<input type="checkbox"/>
b. Spese per abbigliamento e calzature	<input type="checkbox"/>
c. Pagamento del mutuo dell'alloggio in cui risiede il nucleo	<input type="checkbox"/>
d. Pagamento dell'affitto dell'alloggio in cui risiede il nucleo	<input type="checkbox"/>
e. Pagamento delle utenze domestiche (luce, gas, riscaldamento ecc.), se non esentato	<input type="checkbox"/>
f. Pagamento di tributi nazionali e/o locali (es. IMU, tassa sui rifiuti ecc.), se non esentato	<input type="checkbox"/>
g. Copertura di spese mediche e/o acquisto di medicinali	<input type="checkbox"/>
h. Acquisto di mezzi di trasporto (automobile, bicicletta, motociclo) o spese riguardanti il mezzo di trasporto posseduto (assicurazione automobile, riparazione e simili)	<input type="checkbox"/>
i. Acquisto di beni durevoli per la casa (frigorifero, lavatrice, TV ecc.)	<input type="checkbox"/>
j. Spese riguardanti l'istruzione e/o la formazione (es. libri scolastici, tasse universitarie, costi di iscrizione a corsi di formazione ecc.)	<input type="checkbox"/>
k. Spese per l'accudimento di figli minori (rette asili nido, baby-sitter e simili)	<input type="checkbox"/>
l. Restituzione di prestiti ricevuti/rientro morosità	<input type="checkbox"/>
m. Spese per attività culturali e per il tempo libero (ingresso a musei, cinema, viaggi, ecc.)	<input type="checkbox"/>
n. Il RCI è stato in parte messo da parte, come fonte di risparmio	<input type="checkbox"/>
o. Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>

18. Nel periodo in cui ha usufruito del RCI lo scorso anno ha acquistato uno o più beni tra quelli elencati nella Tabella sottostante?

	Si	No, perché già posseduto	No, perché troppo costoso	Altri motivi
a. Lavatrice	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. TV	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Frigorifero/Congelatore	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Telefono Cellulare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Aspirapolvere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

f. Computer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Bicicletta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Ciclomotore/Motocicletta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. Automobile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**SEZIONE III: PERSONALE VALUTAZIONE DELL'EROGAZIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA**

**19. Secondo la sua esperienza, in che misura ritiene che aver usufruito del RCI nel 2016 sia stato rilevante per:**

	Per nulla rilevante	Poco rilevante	Rilevante	Molto rilevante	Non so
a. Far fronte ai bisogni primari del suo nucleo familiare (alimentarsi, avere un tetto, vestirsi)	<input type="checkbox"/>				
b. Acquistare determinati beni (es. TV, lavatrice, telefonino, ecc.)	<input type="checkbox"/>				
c. Accrescere le opportunità sue e/o dei componenti del nucleo di accedere al mondo del lavoro	<input type="checkbox"/>				
d. Rafforzare le sue relazioni e/o quelle dei componenti del nucleo con conoscenti e amici	<input type="checkbox"/>				
e. Partecipare alle iniziative culturali e per il tempo libero presenti nel suo territorio	<input type="checkbox"/>				

**20. A suo giudizio, in che misura ritiene che il RCI percepito lo scorso anno abbia influito sulla situazione economica del suo nucleo familiare?**

a. Per nulla, la situazione economica è peggiorata	<input type="checkbox"/>
b. Poco, la situazione economica è rimasta invariata	<input type="checkbox"/>
c. Abbastanza, la situazione economica è leggermente migliorata	<input type="checkbox"/>
d. Molto, la situazione economica è significativamente migliorata	<input type="checkbox"/>
e. Non so	<input type="checkbox"/>

**21. Tenendo conto di tutte le entrate percepite nel 2016, incluso il RCI, come è riuscita la sua famiglia ad arrivare alla fine del mese durante l'anno trascorso?**

a. Con grande difficoltà	<input type="checkbox"/>
b. Con difficoltà	<input type="checkbox"/>
c. Con qualche difficoltà	<input type="checkbox"/>
d. Con facilità	<input type="checkbox"/>
e. Con estrema facilità	<input type="checkbox"/>

**22. Pensa che la sua famiglia nei prossimi 12 mesi sarà:**

a. Molto più ricca di adesso	<input type="checkbox"/>
b. Un po' più ricca di adesso	<input type="checkbox"/>
c. Nelle stesse condizioni di adesso	<input type="checkbox"/>
d. Un po' più povera di adesso	<input type="checkbox"/>
e. Molto più povera di adesso	<input type="checkbox"/>
f. Non so	<input type="checkbox"/>

**23. Ipotizzando ci sia una nuova erogazione del RCI nell'anno corrente e considerando la sua situazione economica attuale, pensa che dovrebbe presentare una nuova richiesta di questa misura per il 2017?**

a. Sì, sarebbe molto probabile	<input type="checkbox"/>
b. No, sarebbe altamente improbabile	<input type="checkbox"/>

c. Non so	<input type="checkbox"/>
-----------	--------------------------

**24. Nello scorso anno lei o la sua famiglia, se lo avesse desiderato, avrebbe potuto permettersi:**

	Si, ed è stato fatto	Si, ma non è stato fatto	No, e non lo desiderava	No, ma lo desiderava	Non so
a. Una settimana di vacanze lontano da casa	<input type="checkbox"/>				
b. Di mangiare carne, pollo (o gli equivalenti vegetariani) almeno una volta ogni due giorni	<input type="checkbox"/>				
c. Di riscaldare adeguatamente l'alloggio in cui vive	<input type="checkbox"/>				
d. Di far fronte con risorse proprie ad una spesa imprevista di circa 800 €	<input type="checkbox"/>				

**24.1 Considerando solo le azioni per le quali ha risposto "Sì, ed è stato fatto" alla precedente domanda, ritiene che il RCI:**

a. Sia stato un contributo indispensabile per potersi permettere la/le azione/i compiuta/e	<input type="checkbox"/>
b. Abbia reso possibile, ma solo in parte, la/le azione/i compiuta/e	<input type="checkbox"/>
c. Sia stato un contributo irrilevante nel potersi permettere la/le azione/i compiute. (Senza il RCI le avreste compiute ugualmente)	<input type="checkbox"/>
d. Non so	<input type="checkbox"/>

**25. La richiesta del RCI che ha presentato lo scorso anno prevedeva la sua partecipazione ad attività di utilità collettiva (per non più di 8 ore settimanali) che hanno riguardato il presidio dei parchi cittadini. Ha preso parte a tali attività?**

a. Sì	<input type="checkbox"/>
b. No	<input type="checkbox"/>

**25-a. Se no, perché?**

a. Non ritenevo utili queste attività	<input type="checkbox"/>
b. Non avevo tempo	<input type="checkbox"/>
c. Non sono stato informato dell'avvio di queste attività	<input type="checkbox"/>
d. Altro (specificare)	

**25.1 Se sì, è soddisfatto/a delle attività di utilità collettiva che ha svolto nell'ambito del presidio dei parchi cittadini?**

a. Sì	<input type="checkbox"/>
b. No	<input type="checkbox"/>

**25.1.1 (solo per risposta a) Indichi il perché si ritiene soddisfatto/a delle attività svolte (è possibile indicare al massimo 2 risposte)**

a. Le attività che ho svolto mi hanno permesso di impegnarmi in un lavoro che mi piace/mi diverte	<input type="checkbox"/>
b. Le attività che ho svolto mi hanno permesso di rendermi utile e di fare qualcosa di buono per la mia città	<input type="checkbox"/>
c. Le attività che ho svolto mi hanno spinto ad assumermi delle responsabilità e degli impegni che sono riuscito a portare a termine, ottenendo buoni risultati	<input type="checkbox"/>
d. Le attività che ho svolto mi hanno permesso di entrare in contatto e di socializzare con persone che non conoscevo	<input type="checkbox"/>
e. Le attività che ho svolto mi hanno aiutato a mantenermi attivo/a e in buona salute	<input type="checkbox"/>
f. Le attività che ho svolto mi hanno permesso di sviluppare nuove competenze (o di migliorare quelle già possedute) da poter spendere per la ricerca di un lavoro	<input type="checkbox"/>

g. Le attività che ho svolto hanno ampliato la mia esperienza di vita	<input type="checkbox"/>
h. Altro (specificare).....	<input type="checkbox"/>

**25.1.2 Se non si è sentito soddisfatto/a delle attività svolte, indichi il perché.**

.....

**26. Lo scorso anno, durante il periodo di erogazione del RCI (maggio- ottobre 2016), si è rivolto/a ai servizi sociali territoriali?**

a. Mai	<input type="checkbox"/>
b. Qualche volta	<input type="checkbox"/>
c. Spesso	<input type="checkbox"/>

**26.1 (solo per risposta a) Saprebbe indicare il perché non si è rivolto/a ai servizi sociali?**

a. Non avevo problematiche da porre all'attenzione del servizio sociale. In quel periodo avevo bisogno soltanto del contributo	<input type="checkbox"/>
b. Mi sembrava poco utile, i servizi sociali non possono risolvere i problemi del mio nucleo	<input type="checkbox"/>
c. Non sono stato contattato, aspettavo di essere convocato	<input type="checkbox"/>
d. Non avevo tempo	<input type="checkbox"/>
e. La sede dei servizi è troppo distante da casa o difficile da raggiungere	<input type="checkbox"/>
f. Sono seguito da altri enti (parrocchia, associazioni ecc.)	<input type="checkbox"/>
g. Ho avuto problemi di salute	<input type="checkbox"/>
h. Cerco di risolvere i miei problemi contando solo su di me e sui miei familiari	<input type="checkbox"/>
i. Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>

**27. Nel 2016 il RCI è stato erogato per la prima volta come misura di sostegno economico e sociale sperimentale a 100 famiglie residenti nel Comune di Livorno. Indichi 2 interventi o aspetti prioritari, tra quelli proposti nella Tabella sottostante, che secondo lei dovrebbero accompagnare la misura per far sì che il RCI sia più efficace in future erogazioni.**

a. Il RCI funziona bene così com'è. Non è necessario integrare nella misura altri interventi	<input type="checkbox"/>
b. Progetti di intervento specificamente finalizzati all'inserimento o reinserimento lavorativo, formulati sulla base delle capacità e delle attitudini dei singoli richiedenti	<input type="checkbox"/>
c. Interventi di assistenza non economici: es. aiuto nella cura della casa, dei familiari, dei figli minori, fornitura di beni essenziali a favore dei richiedenti	<input type="checkbox"/>
d. Regole e requisiti meno stringenti per l'accesso alla misura, in modo da aiutare un numero più ampio di persone in difficoltà	<input type="checkbox"/>
e. Maggiore spazio e diversificazione delle attività di volontariato/utilità collettiva	<input type="checkbox"/>
f. Una durata maggiore dell'erogazione	<input type="checkbox"/>
g. Una durata minore dell'erogazione	<input type="checkbox"/>
h. Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>

#### SEZIONE IV – INFORMAZIONI FINALI

**28. Dispone di un abbonamento Sky/Mediaset Premium?**

a. Sì	<input type="checkbox"/>
b. No	<input type="checkbox"/>

**29. Dispone di un collegamento internet per il suo cellulare, PC o tablet?**

a. Sì	<input type="checkbox"/>
b. No	<input type="checkbox"/>

**30. Con quale frequenza utilizza i social network? (es. Facebook, Twitter, Instagram ecc.)?**

e. Tutti i giorni	<input type="checkbox"/>
f. Più volte a settimana	<input type="checkbox"/>
g. Una, due volte al mese	<input type="checkbox"/>
h. Mai	<input type="checkbox"/>