

Il volume è finanziato nell'ambito del progetto dell'Università degli Studi di Trieste – Finanziamento di Ateneo per progetti di ricerca scientifica: "Politiche strutturali e riforme. Analisi degli indicatori e valutazione degli effetti".

impaginazione
Gabriella Clabot

© copyright Edizioni Università di Trieste, Trieste 2017.

Proprietà letteraria riservata.
I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, le fotocopie e altro) sono riservati per tutti i paesi.

ISBN 978-88-8303-906-5 (print)
ISBN 978-88-8303-907-2 (online)

EUT Edizioni Università di Trieste
via Weiss 21, 34128 Trieste
<http://eut.units.it>
<http://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

**Le politiche strutturali
e la misurazione
dei loro effetti:
aspetti territoriali
a cura di
Saveria Capellari**

Indice

SAVERIA CAPELLARI

- 5 Presentazione

PARTE PRIMA – POLITICHE

Politiche per l'innovazione

SAVERIA CAPELLARI

- 13 L'addizionalità degli incentivi pubblici per l'innovazione: una riflessione sull'evoluzione recente

SAVERIA CAPELLARI, ELVIRA PELLE, SUSANNA ZACCARIN

- 21 Le reti di collaborazione per l'innovazione. Indagine sulle imprese partecipanti ai bandi europei per ricerca, sviluppo e innovazione (POR-FESR 2007/2013) in Friuli Venezia Giulia – Misura 1.1.a

Povertà e inclusione sociale

LAURA CHIES, ELENA PODRECCA

- 61 Misure di reddito minimo e inclusione attiva in FVG: appunti per una valutazione

Sostenibilità ambientale

ROMEO DANIELIS, ADRIANA MONTE, LUCIA ROTARIS

- 103 Indicatori di sostenibilità della mobilità urbana. Un'applicazione all'Italia e al Friuli Venezia Giulia

PARTE SECONDA – CONTRIBUTI ALL'ANALISI DELLE DINAMICHE REGIONALI

ADRIANA MONTE, GABRIELLA SCHOIER

- 133 Il benessere economico e la sua evoluzione nelle regioni italiane: un'analisi attraverso indicatori

GAETANO CARMECI, SARAH ELLERO, GIOVANNI MILLO

- 163 Le determinanti regionali della Ricerca e dell'Innovazione nel Settore Healthcare in Europa: un'analisi econometrica sui dati regionali relativi al periodo FP7

Misure di reddito minimo e inclusione attiva in FVG: appunti per una valutazione

LAURA CHIES, ELENA PODRECCA

Università di Trieste, Italia

Abstract

Questo contributo analizza le determinanti alla base di un possibile disegno di valutazione degli interventi di reddito minimo e inclusione attiva in Friuli Venezia Giulia.

Dopo un'analisi dei livelli di povertà in regione e una descrizione del quadro normativo e degli interventi socio-assistenziali regionali più recenti, vengono illustrate l'evoluzione e le caratteristiche dei tre diversi interventi di reddito minimo che si sono succeduti nel tempo dal 2007 ad oggi: il Reddito di Base, il Fondo di Solidarietà e la Misura di Inclusione Attiva. Con particolare riferimento all'intervento integrato complesso più recente, la Misura di Inclusione Attiva e di Sostegno al Reddito introdotta dalla L.R. 15/2015, vengono messi in luce gli elementi essenziali da considerare per il disegno della sua valutazione, con riferimento sia all'efficacia del processo di implementazione della misura che all'efficacia degli interventi erogati rispetto agli obiettivi perseguiti.

1. Introduzione

Misure universalistiche integrate di reddito minimo rivolte alle persone in età lavorativa e ai loro nuclei familiari sono attivate da quasi tutti i paesi avanzati, in alcuni casi come strumento principale di protezione sociale, in altri casi come programmi di ultima istanza che accompagnano i sussidi di disoccupazione¹. Queste reti di protezione mirano a garantire standard di vita accettabili ai nuclei familiari che non dispongono di redditi sufficienti da altre fonti, e sono un elemento importante delle politiche redistributive in quanto riducono le disparità nella parte inferiore della distribuzione del reddito. A partire dagli anni '90 il dibattito sulle politiche sociali nei paesi OCSE ha enfatizzato in misura sempre maggiore la necessità riequilibrare le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale da schemi passivi di mera assistenza al reddito a schemi volti a incoraggiare l'autosufficienza e, conseguentemente, gli schemi di reddito minimo sono stati tipicamente disegnati come interventi integrati di supporto "attivo" e volto all' "attivazione" dei beneficiari. Tale supporto prevede una serie di interventi e servizi di assistenza per coloro che si impegnano per cercare di riguadagnare l'autosufficienza combinati alla possibilità di sanzioni (perdita del sussidio monetario) nel caso in cui tali sforzi siano considerati inadeguati.

Con grave ritardo rispetto agli altri paesi europei, in Italia la prima misura nazionale di sostegno al reddito e inclusione attiva ispirata a questi principi, il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), è stata introdotta a fine 2015, ed è operativa solo da settembre 2016. La limitatezza della platea dei beneficiari di questa prima misura a fronte della crescente incidenza della povertà nel Paese hanno spinto poi il governo a realizzare un intervento universalistico un po' più incisivo, il Reddito di Inclusione, che dal 1° gennaio 2018 sostituirà sia il SIA che l'assegno di disoccupazione (ASDI).

La regione Friuli Venezia Giulia ha agito invece in modo innovativo rispetto al panorama nazionale, introducendo una prima misura universalistica di sostegno al reddito ispirata al principio dell'attivazione già con la Legge Regionale 6/2006, istitutiva del Reddito di Base. Avviato in via transitoria e sperimentale per un periodo di 5 anni il Reddito di Base è stato in vigore, nei fatti, meno di un anno (da settembre 2007 ad agosto 2008)² a causa del cambio dell'amministrazione politica che ne ha determinato l'abrogazione e sostituzione con il Fondo di Solidarietà. Quest'ultima misura manteneva il carattere di intervento temporaneo di sostegno al reddito, ma con una visione prevalentemente assistenzialista

¹ Immervoll, 2010.

² Le erogazioni del Reddito di Base a coloro che ne erano risultati beneficiari fino all'agosto 2008 sono continuate fino a tutto il 2009.

più che di sostegno attivo e di inclusione, ed è stata in vigore fino al 2015, quando il perdurare della crisi economica e l'aggravarsi dei fenomeni di povertà hanno spinto l'attuale Giunta regionale a sostituirla, introducendo, con la L.R. 15/2015, la Misura di Inclusione Attiva e di sostegno al reddito (MIA), operativa da ottobre 2015. La MIA è una misura di reddito minimo che sposta decisamente il *focus* sull'obiettivo dell'inclusione attiva, e precede di un anno l'introduzione degli analoghi interventi su scala nazionale (il SIE e il Rel), con i quali è stata e verrà integrata e coordinata.

Il Friuli Venezia Giulia costituisce, dunque, un importante caso di studio nazionale per la valutazione dell'efficacia di interventi di sostegno al reddito e inclusione attiva, e questo lavoro vuole gettare le basi per un disegno di valutazione degli interventi regionali.

Il prosieguo del lavoro è articolato come segue. Il paragrafo 2 analizza le dimensioni del fenomeno della povertà a livello nazionale e regionale; tale analisi è il punto di partenza per ogni progetto di valutazione di un intervento di reddito minimo, che deve innanzitutto confrontare da un lato la platea dei potenziali aventi diritto e dall'altro la platea dei beneficiari, quest'ultima limitata dalla concorrenza delle caratteristiche economiche richieste per l'accesso all'intervento e dai limiti di spesa. Il paragrafo 3 illustra l'evoluzione del quadro normativo e degli obiettivi delle leggi, e descrive le caratteristiche di tutti gli interventi socio-assistenziali regionali e nazionali più recenti. Il paragrafo 4 analizza l'evoluzione e le caratteristiche essenziali dei tre diversi interventi di reddito minimo regionali che si sono succeduti nel tempo dal 2007 ad oggi: il Reddito di Base, il Fondo di Solidarietà e la Misura di Inclusione Attiva e sostegno al reddito. Il paragrafo 5, evidenzia le principali criticità che emergono in ogni esercizio di valutazione di interventi integrati complessi e con molteplici obiettivi quali la MIA, e mette in luce gli elementi essenziali da considerare per il disegno della valutazione di quest'ultima misura, con riferimento sia all'efficacia del processo di implementazione della stessa che all'efficacia degli interventi erogati rispetto agli obiettivi perseguiti. Le conclusioni sono nel paragrafo 6.

2. La questione della povertà: un'analisi a livello regionale

La situazione di esclusione sociale e vulnerabilità di famiglie e individui viene rilevata mediante indicatori di benessere economico riconducibili a due elementi fondamentali: da un lato le risorse reddituali e patrimoniali e dall'altro i bisogni da soddisfare mediante tali risorse, che dipendono non solo dalle preferenze individuali, ma anche e soprattutto dalle caratteristiche dei nuclei familiari (ad esempio il numero di componenti, la presenza di minori e di anziani

o di disabili, di coniugi separati, di ammalati cronici, e così via.). In particolare, nel definire il concetto di povertà, l'art. 1 del Dlgs n.147/2017 che introduce nel nostro Paese per la prima volta una misura universale di reddito di inclusione, recita: “«povertà»: la condizione del nucleo familiare la cui situazione economica non permette di disporre dell'insieme di beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso [...]”.

La scelta di come misurare la povertà, tuttavia, non è univoca. Tipicamente è possibile assumere come indicatori la spesa per consumi oppure il reddito. Il primo indicatore fa riferimento alla capacità manifesta di accesso alle risorse economiche, il secondo alla capacità potenziale di controllo delle stesse³. L'Istat tradizionalmente misura l'incidenza della povertà secondo il primo indicatore, definendo la soglia di povertà come la spesa mensile minima necessaria per acquistare un paniere di beni e servizi considerato essenziale per uno standard di vita accettabile e necessario ad evitare gravi forme di esclusione sociale. La soglia di povertà assoluta è definita dal valore monetario del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ogni famiglia, a seconda dell'età dei componenti, della ripartizione geografica e della tipologia del comune di residenza⁴. La soglia di povertà relativa è invece definita sulla base di una soglia convenzionale (nota come *International Standard of Poverty Line*); in particolare, la spesa media mensile pro capite definisce la linea di povertà per una famiglia di due componenti⁵, mentre per famiglie di dimensioni diverse la linea si ottiene applicando alla spesa media mensile pro capite opportune scale di equivalenza.

Le statistiche internazionali, ad esempio le indagini EU-Silc (*European Union Statistics on Income and Living Condition*), fanno tipicamente riferimento a indicatori di povertà basati sul reddito, e definiscono la soglia di povertà con riferimento alla distanza dal reddito mediano equivalente⁶. Questo avviene anche nella prassi amministrativa italiana, che fissa la soglia di disagio che dà diritto a fruire di un beneficio derivante dall'intervento pubblico con riferimento a una particolare misura di reddito equivalente, ovvero l'ISEE (Indicatore della Situazione Economica

³ Mendola (2002). A livello concettuale, dunque, la definizione di povertà è di fatto diversa a seconda dell'indicatore scelto.

⁴ Solo a titolo di esempio, la linea di povertà assoluta nel 2016 per una famiglia composta da due persone di un'età compresa tra i 18 e i 59 anni in un comune con meno di 50 mila abitanti nel Nord del Paese è stimata dall'ISTAT pari a 1028,62 € mensili. Il reddito annuo minimo per permettersi tali livelli di spesa dovrebbe essere di almeno 12.340 €.

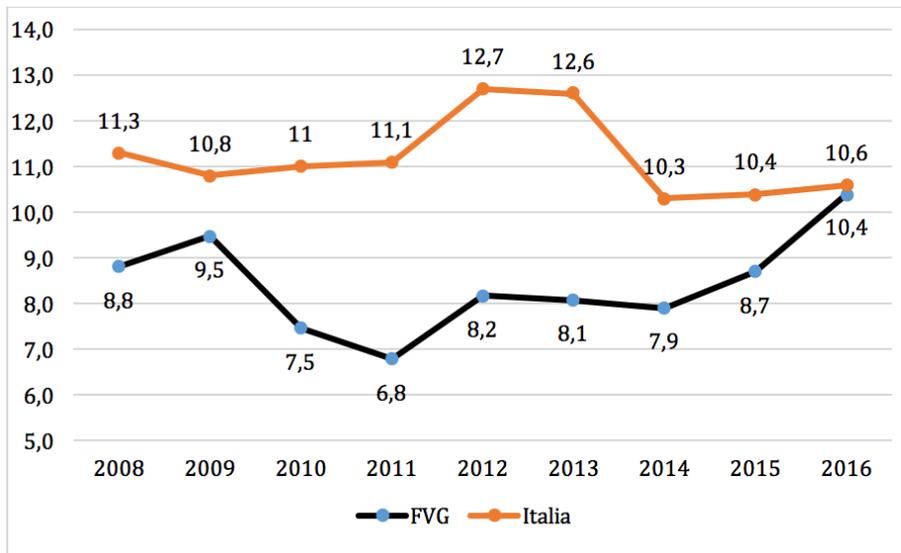
⁵ Nel 2016 la soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti era di 1.061,50 € mensili.

⁶ Le soglie di povertà possono essere definite come il 60% del reddito mediano equivalente (indicatore di povertà standard), l'80% dell'indicatore standard (povertà estrema) e il 120% dell'indicatore standard (rischio povertà).

Equivalente), che misura i contributi dei redditi da lavoro e da patrimonio tenendo conto delle diverse dimensioni e caratteristiche dei nuclei, ma non considera le differenze territoriali del costo della vita che qualificano invece gli indicatori di povertà dell'Istat e di IT-Silc⁷. Se si considera l'incidenza della povertà assoluta sull'intero territorio nazionale, la stima dell'ISTAT per il 2016 indica la presenza di 1 milione e 619 mila famiglie povere (il 6,3% delle famiglie residenti), pari a 4 milioni e 742 mila persone (7,9% dell'intera popolazione).

Quanto alla povertà relativa, il Grafico 1 ne riporta l'incidenza nel periodo 2008-2016, secondo l'indice Istat per l'intero territorio nazionale e per il Friuli Venezia Giulia.

GRAFICO 1. Incidenza della povertà relativa familiare (per 100 famiglie): Italia e FVG – anni 2008-2016



Le stime per gli anni dal 2014 sono basate sulla nuova indagine sulle spese delle famiglie. Le serie storiche sono state ricostruite per gli anni fino al 2013.

FONTE DATI: I-Istat

⁷ Si vedano le valutazioni di Monducci (2017).

A livello nazionale nel 2016 l'Istat stimava che circa il 10,6% delle famiglie residenti versava in condizioni di povertà, per un totale di 2 milioni 734 mila famiglie e 8 milioni 465 mila individui, pari al 14,0% della popolazione. Il valore è più o meno stabile dal 2014⁸, con solo una lievissima tendenza all'aumento.

Per il Friuli Venezia Giulia la stima del 2016 è più o meno allineata a quella del dato nazionale: il 10,4% delle famiglie residenti, ovvero 58.356 famiglie, versano in condizioni di povertà relativa. Il dato ha registrato un cospicuo aumento rispetto agli anni precedenti, quando l'incidenza della povertà relativa in regione, almeno in rapporto al numero di famiglie, era sempre decisamente più circoscritta rispetto al dato nazionale. Parte di questo aumento potrebbe essere dovuta a errore statistico. In ogni caso la tendenza all'aumento tra il 2014 e il 2016 (sebbene più contenuta) si registra anche per gli indici di povertà relativa a livello individuale (ovvero rispetto alla popolazione residente), riportati nella tabella 1, che passano dall'11,1% del 2014 al 13,5% del 2015 e al 13,9% del 2016. In quest'ultimo anno gli individui in condizioni di povertà relativa sono stati stimati in 169.264.

TABELLA 1. Incidenza della povertà relativa individuale in FVG (per 100 individui)*

	2014	2015	2016
Indice di povertà regionale (% popolazione)	11,1	13,5	13,9
<i>Popolazione in povertà relativa</i>	136.211	164.864	169.284

* Si fa riferimento a individui che vivono in famiglie in condizioni di povertà relativa

FORNITORI DATI: I-Istat

Le misure di povertà relativa dovrebbero avere la capacità di confrontarsi maggiormente con l'indicatore ISEE che è formato a partire dal reddito imponibile familiare. In questo senso gli indici di povertà basati sul reddito sarebbero preferibili. Nell'ottica di fornire una misura del reddito disponibile delle famiglie in FVG e per computare le rispettive soglie di povertà a livello regionale, si riportano in Tabella 2 i valori del reddito medio disponibile a livello familiare e la spesa media familiare per consumi così come stimati dalla Banca d'Italia, confrontabili con la macro-area del Nord-Est e con il livello nazionale. La tabella riporta anche

⁸ Anno a partire dal quale il dato si basa sulla nuova indagine sulla spesa delle famiglie invece che dalla tradizionale indagine sui consumi.

le soglie di povertà standard, assoluta e di rischio povertà. Si osserva come tra il 2008 e il 2014 il reddito familiare subisca una diminuzione importante (-6,0%), in linea con quanto è avvenuto nel Nord-Est (-5,6%), ma molto inferiore rispetto all'intero Paese (-11,2%). Ne è seguita una contrazione della capacità di consumo regionale del 5,7% (contro un -4,5% del Nord-Est e -11,7% in Italia). Se si considerano poi i redditi complessivi individuali come ricavati dalle dichiarazioni dei redditi, gli incrementi reali annui nel periodo sono molto contenuti e assommano ad un 6% totale. Tali andamenti si riflettono ovviamente sulla stima delle soglie di povertà basate sul reddito di fonte Istat (IT-Silc) che indicano una sostanziale stabilità della soglia standard di povertà relativa⁹ (+0,96% nel periodo 2008-13).

TABELLA 2. Soglie di povertà, Reddito familiare medio e spesa familiare media per consumi in FVG, 2008-2015

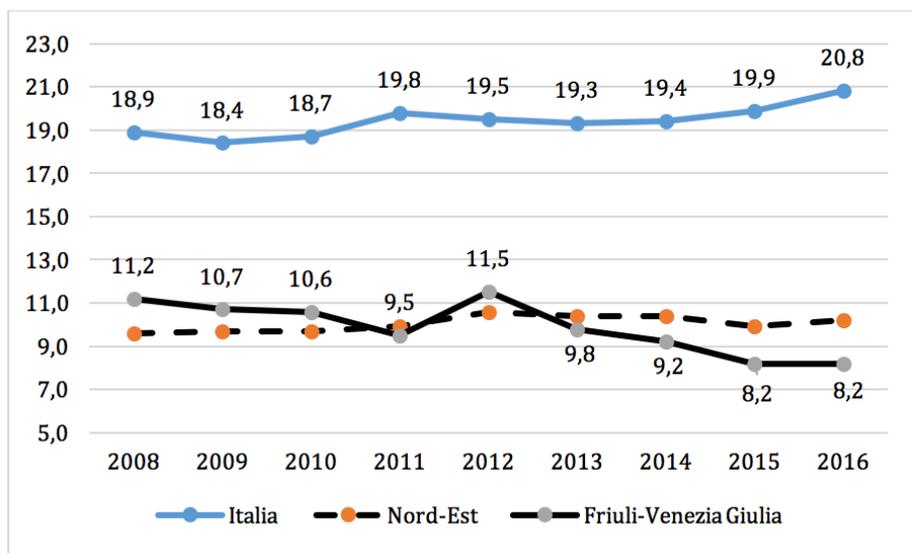
	2008	2010	2012	2014 (*)	2015
Reddito familiare medio disponibile	35.431	36.240	36.254	33.307	
Spesa familiare media per consumi	30.787	32.534	32.935	29.018	
Reddito individuale imponibile medio	19.502	19.927	19.435	19.976	20.288
Soglia di povertà standard (60% del reddito mediano equivalente)	9357	9547	9611	9447	
Soglia di povertà estrema (80% della soglia di povertà standard)	7485	7638	7689	7557	
Soglia di rischio povertà (120% della soglia di povertà standard)	11228	11456	11533	11336	
(*) Il dato per la soglia IT_Silc fa riferimento al 2013					

FONTE: Nostre elaborazioni su dati I.Istat, Eurostat, Banca d'Italia e Ministero dell'Economia e delle Finanze, Rapporto sociale FVG

Il Grafico 2 riporta, per il periodo 2008-2016, l'indice di povertà relativa rispetto al reddito desunto dall'indagine EU-Silc (dati IT-Silc), che considera la quota di persone che vivono in famiglie con un reddito familiare inferiore al 60% del reddito mediano disponibile equivalente. Nel 2016 l'8,2% della popolazione residente in FVG viveva in famiglie al di sotto della soglia di povertà standard basata sul reddito, mentre il 13,9% della popolazione viveva in famiglie al di sotto

⁹ Vale a dire un reddito familiare inferiore al 60% del reddito mediano disponibile equivalente.

GRAFICO 2. Indice di rischio povertà IT-Silc (per 100 individui) – 2008-2015*



* Quota di persone che vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60% del reddito equivalente mediano disponibile, dopo i trasferimenti sociali.

FONTE: Nostre elaborazioni su dati EU-SILC <http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database>

della soglia di povertà relativa basata sui consumi (cfr. tabella 1). L'indice calcolato sui consumi è quindi allineato con il dato nazionale, mentre al contrario, l'indice calcolato sul reddito è molto inferiore rispetto al dato nazionale (pari al 20,8%), il che riflette evidentemente marcate differenze territoriali in termini di costo della vita, come rilevato da Monducci (2017). L'incidenza della povertà sulla base dell'indicatore di reddito IT-Silc in Regione è molto inferiore rispetto al dato nazionale durante tutto il periodo considerato, ma negli ultimi quattro anni il divario si amplia ulteriormente in quanto l'indice regionale, a differenza di quello nazionale, registra una marcata riduzione, portandosi al di sotto dell'indice per l'area di riferimento del Nord Est.

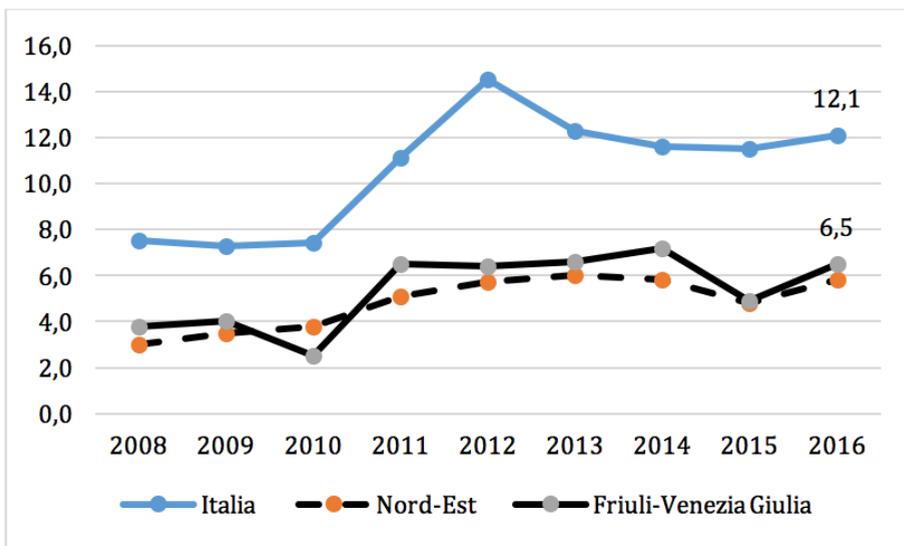
La fonte IT-Silc fornisce anche altri utili indicatori di povertà a livello regionale: il tasso di grave deprivazione materiale, l'indice di bassa intensità lavorativa, e il l'indice di rischio povertà ed esclusione sociale. Il tasso di grave deprivazione materiale è la quota di persone che vive in famiglie con almeno quattro cause di deprivazione materiale su un insieme di nove¹⁰.

¹⁰ Le deprivazioni considerate sono: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); 3) non potersi

L'indice di bassa intensità lavorativa è la quota di persone di età compresa tra i 18 e i 59 anni che vive in famiglie nelle quali gli adulti, nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20% del loro potenziale. L'indice di rischio povertà ed esclusione sociale è la quota di persone a rischio povertà sulla base del reddito o in situazione di grave deprivazione materiale, o che vive in nuclei familiari con bassa intensità lavorativa¹¹; le persone sono conteggiate una sola volta anche se sono potenzialmente presenti in più sub-indicatori.

Gli indicatori sono riportati nei grafici 3, 4 e 5 per gli anni dal 2008 al 2016.

GRAFICO 3. Tasso di grave deprivazione materiale (per 100 individui)

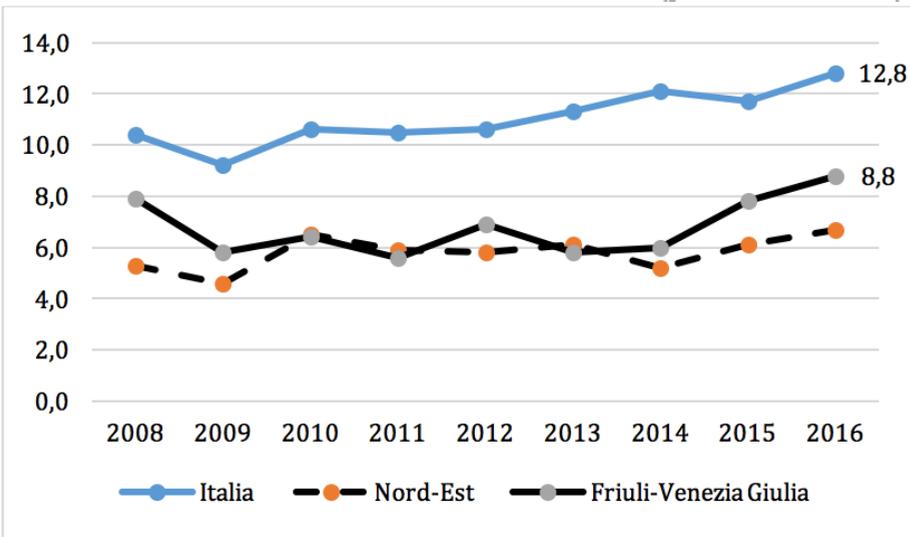


Fonte: Nostre elaborazioni su dati EU-SILC <http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database>

permettere una settimana di ferie lontano da casa in un anno 4) non potersi permettere un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, 5) non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione; 6) non potersi permettere l'acquisto di una lavatrice, 7) non potersi permettere l'acquisto di una televisione a colori, 8) non potersi permettere l'acquisto di un telefono 9) non potersi permettere l'acquisto di un'automobile).

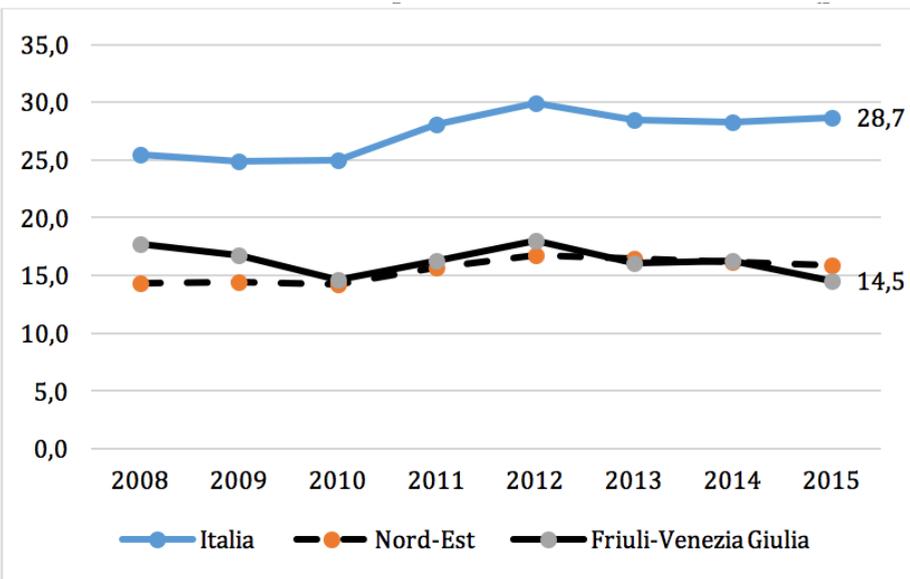
¹¹ La fonte statistica a cui ci si riferisce è la base dati EU-Silc per l'Italia (IT-Silc: Indagine europea sul reddito e le condizioni di vita). Gli indici di povertà di cui sopra sono monitorati per adempiere agli obiettivi della strategia Europa2020 sulla promozione dell'inclusione sociale e diretti a combattere la povertà e ogni forma di discriminazione.

GRAFICO 4. Indice di bassa intensità lavorativa (per 100 individui)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati EU-SILC <http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database>

GRAFICO 5. Indice di rischio povertà ed esclusione sociale (per 100 individui)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati EU-SILC <http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database>

La situazione del Friuli Venezia Giulia è migliore rispetto al dato nazionale per tutti gli indicatori. Ed è in linea, o lievemente inferiore, rispetto al dato del Nord-est per quanto riguarda l'indice complessivo di rischio povertà ed esclusione sociale. Tuttavia il tasso di grave deprivazione materiale e l'indice di bassa intensità lavorativa sono più elevati in FVG rispetto all'area di riferimento¹²; l'ultimo indicatore in particolare ha subito un considerevole aumento tra il 2014 e il 2016.

Il fatto che l'indice complessivo di rischio povertà ed esclusione sociale sia in linea con il dato del Nord Est dipende, pertanto, dalla riduzione osservata dell'indice di povertà relativa rispetto al reddito, che compensa il peggioramento dell'incidenza della deprivazione materiale e della bassa intensità lavorativa. Il peggioramento di tali indici può spiegare, inoltre, perché la Regione registri contemporaneamente una riduzione dell'indice di povertà misurata rispetto al reddito (l'indice di rischio povertà del grafico 2) e un peggioramento dell'indice di povertà misurato rispetto al consumo (il tasso di grave deprivazione nel grafico 3, e l'indice di povertà relativa Istat nel grafico 1 e nella tabella 1).

L'aumento del tasso di bassa intensità, in particolare, è molto preoccupante, e giustifica la focalizzazione del legislatore su misure di inclusione attiva e più in particolare di inclusione lavorativa.

Sarebbe interessante confrontare i numeri sulla povertà illustrati da questi indicatori convenzionali con quelli derivabili dagli indicatori ISEE, che costituiscono tipicamente la soglia per l'accesso ai benefici pubblici per il contrasto alla povertà¹³. Purtroppo, però, non disponiamo dei dati regionali sulle dichiarazioni ISEE.

Gli unici dati pubblicati sono quelli delle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) per il calcolo dell'ISEE relative al 2015 elaborati dall'IRES FVG a partire dai dati forniti dai CAF CGIL¹⁴, che possono costituire al più un caso studio, e non sono certamente un campione rappresentativo regionale. Queste dichiarazioni per classe di ISEE possono costituire, tuttavia, un utile indicatore di confronto per le classi di reddito complessivo desumibili dai dati di dichiarazione IRPEF di fonte Ministero dell'Economia e delle Finanze (si veda la Tabella 3).

¹² Per un'analisi di dettaglio si veda il contributo di G. Forte in Dente e Fiorani (a cura di) (2016).

¹³ L'attuale soglia ISEE per avere diritto ad accedere alla misura di sostegno al reddito per l'inclusione attiva è di 6.000 euro (che è anche la soglia per accedere alla misura nazionale del Reddito di Inclusione).

¹⁴ Occorre fa notare che la presentazione della DSU non avviene necessariamente per richiedere supporto dai servizi sociali. Il CAF CGIL è uno dei numerosi centri presso i quali è possibile presentare la dichiarazione che può essere anche inviata direttamente all'INPS che la certifica.

La quota di nuclei familiari con un'ISEE inferiore ai 6 mila euro nel campione del CAF in esame è pari al 19,3% del campione, per complessivi 1.885 nuclei familiari e 3.992 componenti (16,8% dei componenti familiari del campione qui considerato). Se si guarda invece alla colonna delle dichiarazioni IRPEF, quasi un quarto dei contribuenti presenta un reddito inferiore ai 10 mila euro. In entrambi i casi, comunque, non sempre il reddito contenuto si trasforma in povertà e richiesta di aiuto, come vedremo in seguito.

TABELLA 3. Indicatore ISEE e Reddito complessivo dichiarato IRPEF in FVG (2015)

Classi di ISEE in Euro	Numero di Domande ISEE		Classi di reddito IRPEF	Numero Dichiaranti IRPEF	
	V.A.	%		V.A.	%
Nulla	343	3,5	Nulla o negativo	2.259	0,2
0- 3.000	580	5,9	0-10.000	224.574	24,6
3.000-6.000	962	9,8	10.000-15.000	123.396	13,5
6.000-10.000	1.806	18,5	15.000-26.000	311.974	34,2
10.000-15.000	2.074	21,2	26.000-55.000	211.922	23,2
15.000-20.000	1.603	16,4	55.000-75.000	19.259	2,1
20.000-30.000	1.536	15,7	75.000-120.000	13.183	1,4
>30.000	873	8,9	oltre 120.000	5.185	0,6
Totale	9.777	100,0	Totale	911.752	100,0
<i>Nuclei <6000 €</i>	<i>1.885</i>	<i>19,3</i>			
<i>persone</i>	<i>3.992</i>				

FONTE: Nostre elaborazioni su dati IRES FVG e Ministero dell'Economia e delle Finanze

3. Le misure di sostegno al reddito e le politiche assistenziali: il quadro degli interventi in FVG

3.1 IL QUADRO NORMATIVO

Ogni esercizio valutativo degli interventi di contrasto alla povertà non può prescindere dal considerare il quadro normativo di riferimento. Il punto fondamentale è quello di comprendere non solo come si coordinino i provvedimenti ai diversi livelli amministrativi, ma anche il grado di complessità degli obiettivi

in essi perseguiti, considerando in modo particolare gli interventi di tipo economico. Il riordino della normativa nazionale e il raccordo con quella regionale e locale viene avviata dalla L. 15 marzo 1997, n. 59, comunemente conosciuta come Legge Bassanini e recepito in via definitiva con l'approvazione della Legge Costituzionale n. 3 del 2001, meglio nota come la legge di revisione del Titolo V della Costituzione in veste federalista. I problemi di raccordo tra la normativa nazionale e quella regionale sono particolarmente sentiti proprio nell'ambito della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e che si articolano secondo quanto previsto dalla L. 8 novembre 2000, n. 328 denominata "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". I Servizi sociali vengono già definiti dall'art. 128 comma 2 del Dlgs 31 marzo 1998 n. 112: *"per "servizi sociali" si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia"*. I principi per la programmazione degli interventi sono stabiliti nell'art. 3, mentre il sistema di finanziamento delle politiche sociali è regolato nell'art. 4 (commi 1 e 4): si tratta di un finanziamento plurimo cui concorrono lo Stato, le Regioni e gli Enti locali per mezzo del Fondo Nazionale per le politiche sociali (di cui all'art. 59 comma 44 della L. 27 dicembre 1997, n. 449) attraverso il quale viene finanziato un articolato sistema di Piani Sociali Regionali e Piani Sociali di Zona che promuovono servizi alla persona volti all'inclusione dei soggetti in difficoltà. L'organizzazione del sistema dei servizi sociali prevede la separazione delle competenze tra Comuni, Province, Regioni e Stato. Relativamente alle funzioni esercitate dalle Regioni, l'art. 8 assegna loro quelle di programmazione e coordinamento degli interventi sociali, nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale, disciplinando l'integrazione degli interventi stessi, con particolare attenzione verso quelli sanitari e socio-sanitari ad elevata integrazione sanitaria.

L'intervento della riforma costituzionale spezza l'uniformità dei programmi di attuazione, che saranno poi gestiti a livello regionale e in modo diversificato sul territorio nazionale. In Friuli Venezia Giulia il riordino e raccordo normativo avviene sei anni dopo l'emanazione della normativa 328/2000 con la Legge Regionale 31 marzo 2006, n. 6, nella quale si definisce la struttura del *"Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale"* regionale. La principale finalità della legge nazionale a cui la LR si riferisce è desumibile dall'art. 1: *"La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi*

per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione". In particolare l'art. 38 della Costituzione prevede: *"Mantenimento e assistenza sociale. Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria [c.c. 2110]. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera"*. Sulla scorta di queste direttive, la Legge Regionale n. 6/2006 rende effettivi i diritti di cittadinanza sociale, realizzando un sistema organico di interventi e servizi. Gli obiettivi sono molteplici e volti a garantire la qualità della vita, l'autonomia individuale, le pari opportunità, la non discriminazione, la coesione sociale, la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione delle condizioni di bisogno, di disagio e di esclusione degli individui e delle famiglie. Il sistema integrato ha carattere di universalità. Non vi sono solo i soggetti e gli interventi del sistema sociale integrato, ma è previsto anche un coordinamento con i servizi che derivano dagli interventi in materia di protezione sociale, sanitaria, abitativa, dei trasporti, dell'educazione, formazione, di lavoro, cultura, ambiente e urbanistica, dello sport e del tempo libero, nonché di tutti gli altri interventi finalizzati al benessere della persona e alla prevenzione delle condizioni di disagio sociale. Per realizzare la sostenibilità economica viene previsto un Fondo sociale regionale (Art. 39). Nel Piano sociale regionale, che ha durata triennale ed è approvato dalla Giunta Regionale, sono indicati invece gli obiettivi di benessere sociale da perseguire, i fattori di rischio sociale da contrastare e i relativi indicatori di verifica. Il Piano di zona è lo strumento fondamentale per la definizione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali del territorio di competenza dei Comuni associati negli ambiti distrettuali, che in regione sono pari a 19. L'art. 58 prevede un esplicito intervento economico. In particolare, i Comuni erogano contributi economici straordinari in relazione a temporanee situazioni di emergenza individuale o familiare, ovvero attuano interventi continuativi, limitatamente al permanere dello stato di bisogno. All'art. 59 si prevede poi un *Reddito di base e progetti di inclusione per la cittadinanza*. Al comma 2 dell'articolo si puntualizza: *"Gli interventi di cui al comma 1 consistono in servizi e prestazioni, nonché in interventi monetari, di seguito denominati reddito di base per la cittadinanza"* (RdB). Per quest'ultimo si prevedeva una sperimentazione della durata di cinque anni. La misura, disciplinata dal D.P.Reg. 278/2007, ha trovato applicazione dal mese di settembre 2007

al mese di maggio 2008, per la durata di soli nove mesi, poiché è stata abrogata con legge regionale 14 agosto 2008, n. 9, dalla nuova Giunta regionale che ha provveduto ad istituire in sua vece il “Fondo di solidarietà regionale”. Fino a tutto il 2009 si è proceduto comunque all'erogazione del reddito di base a coloro che ne erano risultati beneficiari. Le risorse precedentemente finalizzate al RdB vengono interamente utilizzate per incrementare sia l'importo della Carta acquisti che le risorse dei comuni per il contrasto alle nuove forme di povertà ed esclusione sociale, oltre che per realizzare un più stretto coordinamento con la Caritas regionale (Zenarolla, 2012). La Carta acquisti non è una misura regionale, né universalistica¹⁵, ma è stata introdotta a livello nazionale con il Decreto Legge n. 112 del 2008 per offrire un sostegno alle persone meno abbienti che, a seguito dell'aumento dei prezzi di generi alimentari e bollette energetiche e della crisi economica, si erano venute a trovare in uno stato di particolare bisogno¹⁶. In regione la Carta Acquisti (Social Card) si è trasformata in un'ulteriore forma di finanziamento diretta al sostegno del reddito familiare. Infatti, con la legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 “Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione (Legge finanziaria 2009)”, si è previsto di integrare stabilmente le Carte Acquisti nazionali con un importo aggiuntivo di 60 Euro¹⁷. Ulteriori interventi economici sono principalmente rivolti a famiglie fragili e in disagio sociale e rappresentati dalla Carta Famiglia, misura regionale prevista dall'art. 10 della L.R. 11/2006 e dal sostegno al mantenimento dei minori (art. 9). Il regolamento D.P.Reg. 0347/2007 individua il complesso intreccio di benefici e servizi collegati al possesso della Carta Famiglia (sconti, agevolazioni, servizi sociali, ecc.)¹⁸. Il beneficio ha una durata massima di 18 mesi, una validità annuale ed è commisurato allo stato di necessità della famiglia e alle disponibilità finanziarie del bilancio annuale regionale.

L'aggravarsi della crisi economica ha indotto l'attuale Giunta regionale a rivedere il sistema di protezione dal disagio economico e dall'esclusione sociale prevedendo la reintroduzione di una misura universalistica con la L.R. 15/2015

¹⁵ La Carta acquisti è una carta di pagamento del valore di 40 euro mensili di cui possono beneficiare le persone che hanno compiuto 65 anni o hanno figli di età inferiore ai 3 anni che si trovano in una situazione economica particolarmente disagiata, misurata da un'ISEE inferiore a 6.788,61 €.

¹⁶ Con lo stesso DL all'articolo 81, comma 29, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, venne istituito il Fondo speciale “destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche dei cittadini meno abbienti”.

¹⁷ Il valore del contributo in FVG sale dagli 80 euro nazionali al bimestre ai 200 €.

¹⁸ Le famiglie beneficiarie ottengono interventi diversificati in base al numero di figli e ad un valore ISEE del nucleo familiare non superiore ai 30mila euro.

che istituisce la Misura di inclusione attiva e di sostegno al reddito (MIA) e sostituisce in via sperimentale il Fondo di solidarietà regionale vigente. La MIA è stata poi integrata da due misure nazionali che si sono succedute a partire dal 2016: il Sostegno per l'Inclusione attiva (SIA) e il Reddito di Inserimento (ReI). Il SIA viene avviato con il Decreto interministeriale del 26 maggio 2016; l'intervento, che era stato attuato in via sperimentale nelle 12 città più grandi del Paese negli anni precedenti (Guerra e Tangorra, 2015; D'Emilione et al., 2017)¹⁹, è stato completamente ridisegnato ed esteso a tutto il territorio nazionale a partire dal 2 settembre 2016. La limitatezza della platea dei beneficiari e la crescente povertà del Paese hanno spinto poi il Governo a realizzare un intervento universalistico più incisivo, che dal 1° gennaio 2018 sostituirà il SIA. Si tratta del Reddito di inclusione (ReI), previsto dalla legge delega per il contrasto alla povertà del marzo 2017 e dal decreto attuativo del 15 settembre 2017, n. 147, una misura configurata come livello essenziale di assistenza, che oltre al SIA sostituirà anche l'ASDI (Assegno di disoccupazione). Come la MIA, anche il ReI è riferito al nucleo familiare in stato di disagio economico e di povertà ed è finalizzato a contrastare l'esclusione sociale causata da assenza o carenza di reddito e a favorire l'occupabilità, l'accesso e il reinserimento al lavoro. Tali innovazioni nazionali implicano un complesso lavoro di coordinamento amministrativo per la struttura integrata dei servizi e degli interventi regionali.

3.2 IL QUADRO DEGLI INTERVENTI SOCIO-ASSISTENZIALI IN FVG

Nella regione Friuli Venezia Giulia la presa in carico delle persone in situazione di disagio ed esclusione sociale avviene da parte del Servizio Sociale dei Comuni che provvede anche ad erogare interventi economici a sostegno della maternità, della famiglia e dei minori. Agli interventi economici diretti si associano quelli indiretti dei servizi di assistenza. L'insieme degli interventi attuati dalla regione FVG per contrastare la povertà e favorire l'inclusione sociale sono registrati nella Cartella Sociale Informatizzata (CSI), che li raggruppa in 7 categorie: 1) Interventi casa - lavoro, 2) Interventi di servizio sociale professionale, 3) Interventi economici, 4) Interventi per la domiciliarità, 5) Interventi per l'accesso, 6) Interventi residenziali, 7) Interventi semi-residenziali.

Nella tabella 4 abbiamo riportato il dettaglio degli interventi nelle tre categorie relative a misure di carattere monetario. Si può scegliere di dividere gli interventi secondo questa struttura, immaginando che gli interventi di carattere

¹⁹ L'intervento era stato avviato con l'articolo 60 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 3.

economico riguardino soprattutto aspetti inerenti il lavoro e l’abitazione, oltre che gli interventi di sostegno al reddito. Occorre però osservare che spesso l’aiuto non ha l’obiettivo di alleviare la povertà: le ragioni dell’intervento sociale possono essere infatti determinate, ad esempio, da cause collegate allo stato psico-fisico delle persone e possono avvenire anche attraverso l’assistenza domiciliare integrata, che prescindono dal presupposto della povertà. Sarebbe possibile isolare gli interventi indirizzati specificamente a individui in stato di povertà disponendo di dati sul reddito equivalente dei beneficiari, ricavabili dalle dichiarazioni ISEE, che tuttavia non sono presenti nella CSI.

TABELLA 4. Interventi economici di contrasto alla povertà in FVG (Tipologia e Numero di Interventi) – 2008-2015

Tipo Intervento	2008	2009	2010	2012	2015
Sistemazione provvisoria in camere, alberghi, ecc. Sistemazione provvisoria in famiglia o struttura di pronta accoglienza Altra sistemazione provvisoria Altra modalità di inserimento lavorativo Assegnazione di alloggio a titolo assistenziale Borse lavoro a valenza sociale					
Totale interventi casa-lavoro	935	971	1.109	1.598	1.569
Contributo per collocamento/reinserimento lavorativo Sostegno economico gestanti in difficoltà (art. 8, L.R. 11/2006) Contributo in forma di prestito per disagio generico Contributo finalizzato per accoglienza in strutture/centri semiresidenziali Contributo a favore della maternità e della famiglia (Leggi FVG) Contributo a favore della maternità e della famiglia (Leggi Stato) Contributo per reinserimento sociale (minimo vitale, di cittadinanza, ecc.) Contributo finalizzato per utilizzo di servizi territoriali (voucher, ecc.) Contributo per abbattimento canoni di locazione onerosi Contributo per integrazione rette in strutture residenziali Contributo a famiglie con figli minori in stato di disagio					
Misure specifiche di integrazione al reddito (ex art. 59 LR 6/2006)					
Reddito di base	4.473	3.933	865	32	
Fondo solidarietà	1	3.924	7.124	6.050	5.373
Misura di Inclusione Attiva					7530

	Altro contributo economico per disagio generico	6.855	8.306	8.043	5479	5602
Totale interventi economici		14.340	20.006	19.528	20.248	23.268
	Asilo notturno (servizio per adulti senza fissa dimora) Pronto intervento residenziale Servizio mensa					
Totale interventi residenziali e semiresidenziali (*)		82	145	173	7.062	8.412
Totale Interventi		15.357	21.122	20.810	28.908	33.249
(*) Il diverso ammontare nelle ultime due colonne deriva da analisi diverse della stessa fonte CSI come indicato nella fonte.						

FONTE: Nostre elaborazioni su "Valutazione unitaria sull'andamento tendenziale della povertà e la caduta dei redditi famigliari, 2014" (anni 2008-10), "Rapporto Sociale Regionale" 2013 e 2015 (anni 2012-2015)

Nel 2008 il numero di persone che hanno beneficiato del sistema di interventi sociali di tipo economico è stato di circa 15 mila unità (tabella 4), un ammontare molto limitato se confrontato con l'ultimo dato disponibile del 2015, quando gli interventi hanno superato le 33 mila unità²⁰. L'anno di sperimentazione del reddito di base ha fatto emergere negli anni successivi una popolazione che beneficia di almeno un intervento a contrasto della povertà non individuata in precedenza. La tabella 3 evidenzia un balzo pari a quasi 6 mila interventi tra il 2008 e il 2009 che il venir meno della misura non ha ridotto negli anni successivi. Un picco più limitato si osserva anche nell'anno di attivazione della MIA (+3.000 interventi rispetto all'anno precedente), in un contesto di graduale peggioramento dei livelli di povertà in regione (vedi paragrafo 1).

Dai due rapporti sociali della Regione FVG si possono ricavare oltre agli aspetti quantitativi, anche quelli qualitativi e le loro evoluzioni, connaturate queste ultime alla situazione di crisi e alla composizione demografica della popolazione che presenta indicatori di anzianità molto elevati e una quota di popolazione straniera in costante crescita. Tra gli anziani sono le donne le più fragili economicamente, mentre nella popolazione più giovane si osserva un disagio crescente tra gli stranieri e le famiglie monoparentali. Tali caratteristiche potrebbero indurre un aumento delle necessità di intervento sociale non solo nei centri urbani, ma anche nei territori periferici (Regione FVG 2015 e 2017).

²⁰ Se si considerassero tutte le 7 categorie d'intervento, il numero di interventi registrati in CSI salirebbero a quasi 60mila utenti nel 2015 rispetto ai 52mila rilevati nel 2011.

4. Le misure di reddito minimo e di inclusione attiva in Friuli Venezia Giulia

4.1 IL REDDITO DI BASE E IL FONDO DI SOLIDARIETÀ

4.1.1. *Il Reddito di Base per la cittadinanza*

La Legge Regionale 6/2006 e il successivo regolamento²¹ introducono per la prima volta, e in modo innovativo rispetto al panorama nazionale, una misura universalistica di sostegno al reddito: il Reddito di Base per la cittadinanza. Avviata in via transitoria e sperimentale per un periodo di 5 anni la misura è stata in vigore, nei fatti, meno di un anno (da settembre 2007 ad agosto 2008), a causa del cambio dell'amministrazione politica che ne ha determinato l'immediata abrogazione. La misura consisteva in un sussidio monetario di integrazione al reddito, eventualmente associato e coordinato con altri servizi e prestazioni sociali, finalizzato a "fornire alle persone un aiuto per acquisire autonomia economica, inserimento sociale e capacità di perseguire il proprio progetto di vita". Beneficiari dell'intervento erano i nuclei familiari con capacità economica inferiore alla soglia del "reddito minimo equivalente" e il cui componente richiedente fosse residente in Regione da almeno 12 mesi. Il reddito minimo equivalente era fissato per gli anni 2007 e 2008 in misura pari a 5000 euro annui. La situazione economica del nucleo doveva essere valutata attraverso un apposito indicatore di "capacità economica equivalente"²². La misura annuale del Reddito di Base integrava la differenza tra la misura di capacità economica equivalente e il reddito minimo equivalente, e poteva essere concessa per un periodo di 12 mesi, rinnovabile una sola volta per altri 12²³. Non erano previsti limiti di età per i beneficiari, ma la distribuzione delle risorse necessarie ai soggetti gestori veniva effettuata in base alla popolazione di età compresa tra il 18 e i 64 anni.

Soggetti attuatori della misura erano i Servizi Sociali dei Comuni. Il sussidio economico poteva essere erogato solo dopo la sottoscrizione di un "patto preliminare" tra il richiedente e i Servizi Sociali Comunali, con il reciproco impegno a definire il percorso di accompagnamento necessario alla stipula di un "patto definitivo" con l'impegno ad aderire a uno specifico programma concordato finaliz-

²¹ Decreto del Presidente della Regione 10 settembre 2007, n. 0278/Pres.

²² La capacità economica equivalente veniva valutata attraverso un apposito indicatore, costruito mediante l'applicazione delle modalità previste per l'ISEE; aggiungendo una serie indicata di entrate non computate ai fini IRPEF (come ad esempio borse di studio di vario tipo, assegni di ricerca, pensioni estere, pensioni e assegni sociali, maggiorazioni alle pensioni sociali, assegni di mantenimento ecc.).

²³ In caso di necessità genitoriali la durata massima poteva essere aumentata di un periodo ulteriore.

zato al superamento delle condizioni di difficoltà del richiedente e del suo nucleo familiare. Per perseguire le finalità di inserimento sociale e autonomia economica dei nuclei familiari beneficiari i Servizi Sociali Comunali potevano raccordare il reddito di base con altri interventi relativi alle politiche di protezione sociale, sanitaria, abitativa, dei trasporti, dell'educazione, della formazione e del lavoro, o a interventi finalizzati alla prevenzione delle condizioni di disagio sociale. Per i disoccupati, in particolare, il Reddito di Base poteva essere garantito solo a condizione che questi sottoscrivessero con il Centro per l'Impiego un "patto di servizio" con l'impegno ad attivarsi nella ricerca di un'occupazione, se necessario dopo aver partecipato a specifici corsi di formazione finalizzati all'inserimento lavorativo. Più in generale, tuttavia, i Servizi Sociali potevano richiedere ai beneficiari l'adesione a "progetti personalizzati" per la presa in carico integrata delle situazioni problematiche riferite a tutti i componenti del loro nucleo familiare. Tali progetti personalizzati dovevano indicare la natura dei problemi da affrontare, l'articolazione degli interventi, i risultati attesi e i tempi e le modalità di verifica degli stessi, i compiti e responsabilità di ciascuno, in particolare quelli del beneficiario. Il patto definitivo poteva coincidere in tutto o parzialmente con il patto di servizio o con il progetto personalizzato, oppure poteva prevederne la successiva definizione. La legge prevedeva che la misura fosse sottoposta a monitoraggio e a valutazione intermedia e finale dei risultati ottenuti e delle modalità organizzative²⁴, ma la prematura interruzione della sperimentazione dopo solo 9 mesi dall'avvio ha impedito ogni esercizio di valutazione.

4.1.2 Il Fondo di solidarietà

Il Reddito di Base viene abrogato dalla legge di assestamento al bilancio 2008 (L.R. 14/8/2008 n. 9). La stessa legge istituisce il "Fondo di Solidarietà", uno stanziamento da assegnare ai Comuni perché questi possano erogare, attraverso i Servizi Sociali, sussidi economici in favore di cittadini comunitari residenti in Regione da almeno trentasei mesi, e per la durata massima di sei mesi, prorogabili per una sola volta per altri sei. Rispetto al Reddito di Base il Fondo di Solidarietà spostava l'attenzione dal nucleo familiare al singolo individuo, e rendeva più restrittivi sia i requisiti di cittadinanza dei potenziali beneficiari²⁵, sia

²⁴ In particolare si richiedeva la raccolta e l'analisi dei dati su indicatori relativi ad aspetti quali: a) caratteristiche dei nuclei familiari beneficiari; b) superamento della condizione di iniziale difficoltà; c) stato di attuazione degli accordi stipulati; d) operatori e servizi coinvolti nell'attuazione della misura.

²⁵ Questa specifica previsione è stata dichiarata incostituzionale (art. 31 Cost.) e sostituita dalla LR 164-148 del 22 novembre 2011. La nuova legge rivede quei requisiti individuando come destinatari accanto ai cittadini italiani e comunitari delle categorie di soggetti (i cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, i titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria), che ai sensi della norma-

la durata dell'intervento, che veniva dimezzata. Parallelamente il requisito reddituale diventava meno restrittivo, prevedendo l'accesso al beneficio nel caso di valori ISEE pari o inferiori a 8.180,87 euro²⁶. L'ammontare massimo del sussidio economico era pari alla differenza tra la situazione reddituale del richiedente e il requisito reddituale per accedere al beneficio, rapportata su 12 mesi e moltiplicata per il numero di mesi per cui il beneficio era concesso.²⁷ Almeno in linea di principio il regolamento prevedeva che l'intervento si ponesse in una prospettiva di recupero e reintegrazione sociale, con la finalità di prevenire, superare o ridurre le condizioni di bisogno derivanti da inadeguatezza del reddito, difficoltà sociale e condizioni di non autonomia. In particolare, il sussidio monetario poteva essere integrato e supportato da prestazioni di carattere psico-sociale o da prestazioni socio-educative ed assistenziali, e poteva inoltre avere carattere di sussidiarietà anche per sostenere percorsi di inserimento lavorativo. Veniva lasciata tuttavia totale discrezionalità agli ambiti territoriali per l'individuazione degli indirizzi relativi alle modalità di gestione dell'intervento, e ai Servizi Sociali Comunali per la definizione degli interventi e dei percorsi di supporto, per i quali non era prevista, a monte, nessuna formalizzazione delle attività di integrazione e raccordo con i servizi competenti per l'area lavoro e orientamento. Il regolamento prevedeva genericamente che i Servizi Sociali Comunali concordassero con i beneficiari un progetto personalizzato che tenesse conto delle loro risorse e potenzialità e definisse l'utilizzo dell'intervento economico, i reciproci impegni, gli obiettivi e i tempi di realizzazione e verifica delle azioni concordate²⁸. Si noti, inoltre, come l'autonomia dei beneficiari nel decidere l'utilizzo del sussidio economico venisse limitata.

La limitazione della durata massima dell'intervento, la mancanza di un coinvolgimento multi istituzionale obbligatorio per la presa in carico dei richiedenti e dei loro nuclei familiari e la discrezionalità dei vari ambiti territoriali nelle modalità di applicazione, fanno sorgere dubbi sulla reale incisività del Fondo di

tiva comunitaria e statale devono avere parità di trattamento rispetto ai cittadini dell'Unione europea. E comunque prevede per tutti un obbligo di residenza in regione di almeno 24 mesi, per fare salva l'esigenza che i destinatari degli interventi siano in qualche misura radicati sul territorio regionale e non semplicemente "di passaggio" (Cfr. Archivio Informazioni ed Eventi Regione FVG).

²⁶ Era prevista la priorità per casi che presentassero condizioni di disagio, di rischio sociale e di emarginazione, e per nuclei familiari con presenza di minori, o monoparentali.

²⁷ L'importo mensile era pari a un dodicesimo della differenza tra situazione reddituale del beneficiario e requisito reddituale per accedere, con un valore minimo di 100 euro, e aumentato di ulteriori 100 euro per ogni minore presente nel nucleo familiare.

²⁸ Il mancato rispetto degli impegni assunti da parte dei beneficiari poteva determinare, come nel caso del Reddito di Base, la revoca del sussidio economico e delle eventuali altre misure concordate.

Solidarietà nel favorire il superamento delle condizioni di disagio dei beneficiari con l'attivazione sociale e lavorativa. La legge non prevedeva, in ogni caso, alcuna azione di raccolta dati, monitoraggio e valutazione della misura.

4.2 LA MISURA DI INCLUSIONE ATTIVA

La Misura di Inclusione Attiva e Sostegno al Reddito (MIA) è stata introdotta dalla Regione FVG con la Legge Regionale n. 15/2015, ed è entrata in vigore in via sperimentale nell'ottobre 2015²⁹ per un periodo di tre anni. La legge istitutiva della MIA³⁰ sposta decisamente il *focus* sull'obiettivo dell'inclusione attiva, già in qualche modo presente nel Reddito di Base e, anche se in misura molto minore, nel Fondo di Solidarietà.

Quello dell'attivazione è un paradigma che è stato sempre più enfatizzato nel dibattito internazionale sulle politiche sociali a partire dagli anni '90³¹, e ha determinato in tutti i paesi Europei un riequilibrio delle politiche di contrasto alla povertà e alla disintegrazione sociale da schemi passivi di mera assistenza al reddito (o mero soddisfacimento di bisogni primari e prevenzione dei comportamenti devianti) a schemi volti a incoraggiare l'autosufficienza. Fondamento logico degli schemi di inclusione attiva è l'idea che un reddito di base erogato senza condizioni incentiverebbe la dipendenza dalle misure assistenziali, darebbe luogo a spirali perverse in cui bassi incentivi al lavoro (o alla partecipazione a programmi volti a superare le barriere occupazionali) peggiorerebbero l'occupabilità e tenderebbe a bloccare gli individui nello stato di povertà, aggravando i costi per la finanza pubblica. Due diverse prospettive stanno alla base di tale concetto di "attivazione"³²: da un lato una prospettiva secondo la quale essere povero e disoccupato riguarda solo decisioni individuali legate alla preferenza per l'ozio e alla natura "passiva" degli individui; tali decisioni andrebbero, perciò, disincentivate attraverso politiche coercitive, che prevedano forti meccanismi di condizionalità dei benefici. Dall'altro lato una prospettiva secondo cui i soggetti in difficoltà soffrono, invece, di alcune mancanze che li portano irrazionalmente verso trappole della povertà. Secondo questa prospettiva le persone hanno la possibilità di migliorare e guadagnare o ri-guadagnare capacità lavorativa, così

²⁹ La misura è stata resa attuativa con il regolamento emanato ai sensi del DPR 216/2015. Modifiche sono state introdotte dalla LR 14/2016 e dalla LR 24/2016. Il regolamento attuativo è stato modificato con D.P.Reg. 27/9/2016, n. 0180.

³⁰ In linea con le misure nazionali che la hanno seguita.

³¹ Cfr. ad es. Immervoll (2010), Serrano Pascual e Magnusson (2007).

³² Per una classificazione dei regimi di attivazione si veda Serrano Pascual (2007).

come stabilità psicosociale, capacità di partecipazione, coesione sociale etc., e scopo dell'attivazione dovrebbe essere quello di incentivare la mobilitazione delle risorse latenti delle persone, in modo che esse possano prendere (o riprendere) il controllo delle proprie vite.

La legge istitutiva della MIA sembra ispirarsi a questa seconda prospettiva. All'articolo 1, che ne indica i principi e finalità, si legge infatti: "La Regione promuove interventi integrati volti a perseguire in modo coordinato l'autonomia economica e la partecipazione sociale, la valorizzazione delle competenze di base e professionali dei singoli, l'accrescimento dell'occupabilità delle persone che si trovano temporaneamente escluse dal mercato del lavoro e un sostegno economico per le persone che non dispongono di un'adeguata fonte di reddito e si impegnano in percorsi di attivazione. La Regione in particolare sostiene azioni per: a) contrastare l'esclusione sociale determinata da assenza o carenza di reddito; b) favorire l'occupabilità, l'accesso o il reinserimento al lavoro e comunque a un'occupazione utile; c) rafforzare l'economia sociale promuovendo l'innovazione sociale e valorizzando l'integrazione tra pubblico, privato e terzo settore". L'articolo 2 della legge, che introduce la Misura di Inclusione Attiva, prevede l'erogazione di un sussidio monetario di integrazione al reddito come parte essenziale di un percorso concordato finalizzato a favorire il superamento delle condizioni di povertà e di esclusione sociale in cui versano i richiedenti e i loro nuclei familiari.

L'integrazione di tali finalità e interventi ha consentito di superare il dualismo tra misure di contrasto alla povertà e misure di attivazione lavorativa e, a differenza che nelle precedenti misure di reddito minimo, è stata perseguita prevedendo, per legge e da regolamento, che la gestione della misura avvenga in modo integrato tra la Direzione centrale salute e integrazione sociale e la Direzione centrale del lavoro e, a livello operativo, tra Servizi sociali dei Comuni, Centri per l'Impiego e Centri per l'Orientamento. Ma andiamo ora a considerare nel dettaglio il disegno della misura, desumibile dal regolamento attuativo.

La MIA è rivolta a tutti i nuclei familiari³³ con almeno un componente residente in Regione da più di 24 mesi, che presentino un Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) inferiore o pari a 6.000 Euro, e che non percepiscano altri sussidi economici previdenziali, indennitari o assistenziali in misura superiore a limiti fissati in ragione della numerosità del nucleo familiare³⁴ o prestazioni di assicurazione sociale per l'impiego (ASPI o NASPI) o assegni di disoccupazione (ASDI).

³³ Anche costituiti da un'unica persona.

³⁴ I limiti vanno da un minimo di 600 euro per un nucleo di una sola persona a 1.050 euro per un nucleo di tre o più persone. Si veda la tavola 1 in appendice per gli specifici requisiti economici e di cittadinanza.

La misura è attuata dal Servizio sociale dei Comuni, in collaborazione con i Servizi pubblici regionali competenti in materia di lavoro e orientamento e prevede un sussidio monetario annuale variabile da un minimo di 840 euro a un massimo di 6.600 euro in ragione delle soglie ISEE stabilite e della numerosità del nucleo familiare³⁵. Il sussidio è erogato in 6 rate bimestrali a partire dal bimestre successivo a quello di presentazione della domanda, per un periodo complessivo di 12 mesi, ed eventualmente rinnovabile per ulteriori 12 mesi³⁶. A fronte di tale sussidio monetario il nucleo familiare beneficiario si impegna ad attivarsi in percorsi di lavoro, formazione e inclusione sociale. L'adesione a tali percorsi viene sancita attraverso la sottoscrizione di un accordo tra nucleo familiare beneficiario e Servizi, chiamato "patto di inclusione", esteso per adesione a tutti i componenti del nucleo familiare. Tale patto è parte integrante della misura, e deve essere sottoscritto entro 60 giorni dal primo bimestre di erogazione del sussidio³⁷, pena la decadenza dal beneficio. Il patto specifica gli obiettivi da raggiungere, impegna i Servizi Sociali Comunali e i Servizi Lavoro e orientamento a fornire gli interventi mirati di supporto, prevede gli obblighi cui deve attenersi il nucleo familiare beneficiario e le cause di decadenza della misura. I patti devono essere calibrati sulla base delle competenze delle persone e possono contenere sia obiettivi di inclusione sociale, di occupabilità e di inserimento lavorativo, sia obiettivi di riduzione dei rischi di marginalità connessi all'intero nucleo familiare. Il patto prevede inoltre come elemento essenziale la frequenza obbligatoria dei percorsi scolastici o dei percorsi di istruzione e formazione professionale obbligatori per i minori presenti nel nucleo familiare, e promuove la frequenza degli ulteriori percorsi scolastici e di formazione da parte di tutti i componenti del nucleo. Le attività richieste ai vari componenti del nucleo familiare beneficiario possono dunque essere, ad esempio, azioni di ricerca attiva di lavoro, l'adesione a progetti di inserimento lavorativo o di formazione, la frequenza scolastica, comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute oppure lo svolgimento di attività utili alla collettività³⁸.

Per la definizione del patto la MIA prevede che i Servizi Sociali Comunali operino da subito in sinergia con i Servizi Lavoro e Orientamento per valutare congiuntamente i bisogni del richiedente e del suo nucleo familiare, le dimensioni dell'occupabilità e la presenza delle condizioni minime necessarie per ac-

³⁵ Si veda la Tavola 1 in appendice.

³⁶ Anche non continuativi (si veda tavola 1 in appendice). In seguito all'integrazione della MIA con la nuova misura nazionale del REI la durata della misura (e dell'eventuale rinnovo) verrà estesa di 6 mesi (fino a 18) a partire dal 2018.

³⁷ Quindi entro 4 mesi dalla presentazione della domanda.

³⁸ Ad esempio nell'ambito di progetti realizzati da soggetti del terzo settore, enti locali e amministrazioni pubbliche.

cedere al mercato del lavoro oppure l'esistenza di svantaggi di natura sociale o psicosociale che richiedono interventi a monte di queste, volti a promuovere l'integrazione sociale. Nell'ambito dell'attuazione del patto, i servizi che lo hanno sottoscritto sono tenuti a favorire il superamento delle condizioni di difficoltà, coordinando tutti gli interventi di politica attiva del lavoro, di orientamento e di inclusione sociale disponibili, mentre il nucleo familiare beneficiario è tenuto a rispettare gli obblighi previsti nel patto, pena la decadenza dal beneficio. L'azione di monitoraggio e verifica del rispetto dei patti è demandata ai Servizi Sociali Comunali, eventualmente in raccordo con i Servizi Lavoro e Orientamento.

Appare evidente come siano in particolare tre gli elementi che caratterizzano la MIA rispetto alle altre misure che la hanno preceduta: i) il "patto di inclusione" è obbligatoriamente parte integrante della misura; ii) Servizi Sociali Comunali, Servizi Lavoro e Servizi Orientamento sono tenuti a collaborare sin dall'inizio, procedendo a una valutazione congiunta dei bisogni dei richiedenti e dei loro nuclei familiari; iii) la focalizzazione specifica sulla formazione. I tre elementi sono ovviamente finalizzati a rendere operativa l'idea di inclusione attiva che è alla base dell'intervento.

Durante il triennio di sperimentazione la MIA dovrebbe essere sottoposta al monitoraggio periodico, con cadenza almeno semestrale. L'Amministrazione regionale è tenuta a raccogliere, elaborare e analizzare i dati e le informazioni necessari a dare conto, in particolare, dei seguenti aspetti: a) numero delle domande presentate per ambito territoriale del Servizio sociale dei Comuni, percentuali di accoglimento, cause di esclusione o decadenza e stima del tasso di copertura rispetto alla platea dei potenziali aventi diritto; b) caratteristiche sociali e condizione professionale dei richiedenti per fasce di ISEE, con riguardo all'età, al genere, alla composizione e alle caratteristiche del nucleo familiare, al periodo di residenza nel territorio regionale, alla scolarizzazione, alla formazione e ai precedenti lavorativi; c) media delle ore lavorate e tipologia di occupazione nel periodo di fruizione della misura per classi di beneficiari secondo ISEE di accesso e composizione del nucleo familiare; d) distribuzione dei beneficiari per classi di importo e periodo di fruizione della misura e dimensione delle fuoriuscite dalla situazione di bisogno in seguito al godimento del beneficio.

La misura regionale ha preceduto di un anno l'introduzione della prima misura nazionale di sostegno al reddito per l'inclusione attiva (SIA)³⁹, si è successivamente integrata e coordinata con quest'ultima⁴⁰, e sarà integrata e coordinata

³⁹ Introdotta dalla legge 28/12/2015 n. 208, disciplinata dal D.M. 26 maggio 2016 e attiva dal settembre 2016.

⁴⁰ La LR 14/2016 ha integrato e coordinato la MIA con la misura nazionale di Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA). Il regolamento attuativo è stato modificato con D.P.Reg. 27/9/2016, n. 0180. Sul piano concreto, l'intesa tra Stato e Regione FVG prevede che ai beneficiari della

con la nuova misura nazionale del Reddito di Inclusione (ReI)⁴¹, che si concretizzerà a partire da gennaio 2018.⁴² Infatti, secondo il disposto legislativo nazionale, le Regioni, facendo ricorso a risorse proprie, possono ampliare la platea dei beneficiari introducendo per i propri cittadini criteri di accesso meno selettivi di quelli validi per il livello nazionale, oppure integrando il beneficio economico statale per portarlo al livello previsto dalla misura regionale. Sul piano concreto, la Regione FVG garantisce ai beneficiari della SIA che abbiano i requisiti per accedere anche alla MIA l'ammontare del beneficio spettante secondo la normativa regionale, mediante integrazione degli importi corrisposti dallo Stato. Un importante punto di armonizzazione con il nuovo REI nazionale riguarderà anche la durata del beneficio, che verrà estesa dagli attuali 12 a 18 mesi. Con l'armonizzazione la durata massima complessiva di tutte le misure in corso e di nuova concessione sarà pari a 30 mesi, come per il ReI nazionale.

5. Appunti per una valutazione della MIA

A differenza degli altri interventi di contrasto alla povertà presenti a livello locale, la Misura di Inclusione Attiva (così come le misure regionali che la hanno preceduta e le analoghe misure nazionali del SIE e del ReI) si ispira al principio all'universalismo selettivo. L'intervento non è ristretto a particolari categorie di famiglie o persone, ma è rivolto a tutti i cittadini residenti che, in base ai parametri adottati, sono considerati "poveri". Il gruppo di persone in difficoltà a cui la misura si rivolge è dunque molto eterogeneo, e può includere disoccupati di lungo periodo, persone con lavori intermittenti e/o a bassi salari, persone con lavori irregolari e non dichiarati, ma anche persone che non hanno mai lavorato, persone con disabilità, con problemi di salute o di dipendenze da abuso di sostanze, persone con situazioni familiari o sociali difficili (ad esempio genitori soli, migranti, vittime di violenze familiari), così come senz'altro, ex carcerati o persone con una qualsiasi combinazione di questi fattori di disagio sociale. Appare evidente come ogni strategia di "attivazione" che miri a incoraggiare l'autosufficienza in un gruppo di beneficiari così eterogeneo sia ardua, complessa e dagli esiti alquanto

SIA che abbiano i requisiti per accedere anche alla MIA sia garantito l'ammontare del beneficio spettante secondo la normativa regionale, mediante integrazione degli importi corrisposti dallo Stato.

⁴¹ Il ReI è stato istituito dalla legge delega 33/17 del 15/3/2017, attuato con decreto 9/6/2017 e diventerà operativo dal 1 gennaio 2018. Il disegno di legge regionale che prevede l'integrazione tra MIA e REI è stato approvato dalla Giunta Regionale il 6 ottobre 2017.

⁴² L'integrazione è stata prevista dal Disegno di legge regionale N. 234 presentato dalla Giunta regionale il 12 ottobre 2017 e in via di discussione dal Consiglio regionale.

incerti. La sfida è quella di incanalare il giusto tipo di supporto alle persone giuste, rispondendo a un'ampia gamma di circostanze e bisogni diversi. Ciò naturalmente rende molto arduo ogni esercizio di valutazione della misura: come valutare gli effetti di un intervento integrato complesso e con molteplici obiettivi?

In ogni modo, vi sono almeno due dimensioni rispetto alle quali è necessario disegnare l'indagine: da un lato l'efficacia del processo di implementazione della misura e dall'altro, nella misura del possibile, l'efficacia dell'intervento erogato rispetto agli obiettivi perseguiti. I due aspetti sono ovviamente interconnessi, in quanto il grado di successo dell'intervento sarà fortemente condizionato dall'efficacia del processo di implementazione dello stesso (ad esempio dal grado di copertura rispetto alla platea dei potenziali beneficiari, dalle tempistiche dell'erogazione, dai meccanismi di implementazione legati alla parte di "attivazione" come l'efficacia dell'azione di *counselling* e indirizzo individuale che porta al disegno dei patti personalizzati, dal grado di integrazione della rete di servizi complementari coinvolti nell'attivazione e così via).

Ma andiamo a considerare i due aspetti nel dettaglio.

5.1 EFFICACIA DEL PROCESSO DI IMPLEMENTAZIONE DELLA MISURA

La procedura di attuazione della MIA (o del SIA o del ReI nazionali) è complessa sotto tutti gli aspetti. Da un lato essa richiede ai Servizi sociali Comunali un notevole carico di lavoro amministrativo per l'accoglimento della domanda e l'erogazione monetaria della misura, la cui complessità è legata sia alla numerosità delle verifiche e dei controlli da effettuare (ad esempio le verifiche dei requisiti ex ante, le verifiche del rispetto della condizionalità ex post e così via) sia alle difficoltà di interpretazione e applicazione dei regolamenti ai singoli casi. Dall'altro lato la procedura richiede un complesso quanto essenziale lavoro in ambito psico-sociale relativo alla valutazione, al *counselling* e all'azione di indirizzo individuale dei beneficiari, che dovrebbero essere svolti in sinergia tra Servizi Sociali territoriali, Centri per l'impiego e Servizi Orientamento per arrivare alla definizione e alla realizzazione della presa in carico dei soggetti e dei loro nuclei familiari attraverso la definizione dei patti individuali e degli aspetti relativi all'attivazione (lavorativa, ma non solo) in essi contenuti.

Gli aspetti da considerare nel disegno della valutazione del processo sono molteplici.

5.1.1 Grado di copertura e tempi di erogazione

Un primo aspetto da considerare riguarda il grado di copertura della misura: quanti sono i beneficiari che l'intervento riesce a raggiungere rispetto alla platea

dei potenziali aventi diritto, e rispetto alla più ampia platea dei “poveri”? Quali fattori hanno condizionato l’accesso?

Il maggiore o minore grado di copertura dipenderà tipicamente dall’efficacia delle azioni di comunicazione sociale e/o di pubblicizzazione messe in atto dagli ambiti territoriali, ma anche da aspetti legati alla procedura di attuazione della misura, e in particolare dalle modalità di accoglienza delle domande da parte dei Servizi, e più in generale dagli assetti organizzativi e dalle modalità di gestione dei Servizi con riferimento anche agli altri interventi di contrasto alla povertà attivi a livello locale. Anche l’entità del beneficio economico, che costituisce probabilmente uno dei principali incentivi alla presentazione della domanda da parte dei nuclei in stato di bisogno, può influenzare il grado di copertura.

Oltre al dato aggregato, l’analisi disaggregata è importante per indagare l’esistenza di eventuali differenze territoriali nel grado di copertura, o comunque nell’incidenza dei beneficiari sul totale della popolazione che non siano giustificabili avendo riguardo alle particolari caratteristiche demografiche ed economiche dell’area di riferimento, e per cercare di isolare i fattori specifici che possono aver condizionato l’accesso.

Infine, sarà fondamentale guardare non solo al numero di beneficiari rispetto alla popolazione di riferimento, ma anche alle loro caratteristiche (in termini di fasce di reddito/ISEE, abilità lavorativa, tipo di nucleo familiare etc. etc.).

L’indisponibilità di dati relativi in particolare ai numeri e alle caratteristiche per fasce delle dichiarazioni ISEE a livello regionale non consente una stima del grado di copertura rispetto ai potenziali beneficiari in termini di soglie ISEE. L’unico rapporto di monitoraggio effettuato dalla Regione sul primo anno di applicazione della misura, ovvero il periodo dal 22/10/2015 al 1/9/2016, illustra unicamente i numeri delle domande per fasce di ISEE e le caratteristiche generali dei nuclei. Nel primo anno di attuazione le domande di accesso al beneficio sono state 15.262, e i nuclei che sono risultati beneficiari della misura sono stati 14.102 (per un totale di oltre 38.400 persone coinvolte). Il 60% dei nuclei beneficiari apparteneva alla fascia ISEE inferiore o uguale a 3.000 euro, il 26% alla fascia compresa tra i 3.000 e i 5.000 euro e il 14% alla fascia tra i 5.000 e i 6.000 euro. Quanto alle caratteristiche dei nuclei, il 33% dei nuclei beneficiari riguardava famiglie composte da una sola persona, il 18% famiglie con due componenti, il 34% famiglie da 3 o 4 componenti e il 14% famiglie da 5 o più componenti. I nuclei uni-personali erano per la maggior parte (oltre il 60%) costituiti da disoccupati, prevalentemente di sesso maschile e di età superiore ai 45 anni.⁴³ Tra i nuclei beneficiari prevalevano le famiglie con figli (58% del totale dei nuclei beneficiari e nell’85% dei casi con figli minorenni). Il 34% dei nuclei beneficiari

⁴³ La quota di nuclei unipersonali costituiti da pensionati rappresenta il 17%.

aveva come richiedente una persona occupata, il 45% un disoccupato e solo l'8% un pensionato e il 9% una casalinga.

Se non è possibile calcolare il grado di copertura della MIA rispetto alla platea dei potenziali beneficiari in termini di soglia ISEE, si può tuttavia comparare il numero di beneficiari della misura con le dimensioni della più ampia platea di poveri definita dalla soglia di povertà Istat riferita ai consumi o alla spesa e dalle soglie di povertà rispetto al reddito che abbiamo stimato a partire dai micro dati dell'indagine EU-Silc.

Uno sguardo ai dati riportati nella Tabella 5 suggerisce come il numero di beneficiari raggiunto dalla MIA sia abbastanza soddisfacente se comparato al numero stimato di famiglie in condizioni di povertà estrema, ma decisamente insoddisfacente se comparato al numero di famiglie in condizioni di povertà standard rispetto al reddito e di povertà relativa rispetto al consumo e alla spesa.

Un altro aspetto minore da valutare, ma per il quale non disponiamo dei dati necessari, è quello relativo ai tempi effettivi di erogazione della misura rispetto ai termini previsti dalla legge, secondo cui l'erogazione del beneficio monetario deve avvenire entro due mesi dalla data di presentazione della domanda e il patto personalizzato (e quindi l'erogazione degli interventi di attivazione che integrano il sussidio monetario) dev'essere sottoscritto entro 60 giorni dal primo bimestre di erogazione della misura. Questo aspetto è rilevante, in particolare perché potrebbe influenzare le scelte delle famiglie e le effettive possibilità di inserimento sociale e lavorativo.

TABELLA 5. Grado di copertura MIA e soglie di povertà stimate

	Nuclei familiari	Grado di copertura (%)
Povertà relativa nel 2016 (nostre stime su dati Istat)	58.356	24,2%
Povertà standard nel 2013 (nostre stime su micro dati Eu-Silc)	59.727	23,6%
Povertà estrema nel 2013 (nostre stime su micro dati Eu-Silc)	16.446	87,6%
Beneficiari MIA dal 22/10/15 al 1/9/2016	14.102	

5.1.2 Modalità di accoglimento della domanda da parte dei Servizi

Le modalità di accoglimento della domanda da parte dei servizi sociali territoriali hanno un ruolo cruciale nel determinare l'efficacia del processo, e un secondo fondamentale punto da considerare riguarda la disponibilità all'interno dei servizi sociali di un sufficiente numero di operatori con formazione specifica. Né il lavoro legato all'accoglimento e gestione delle domande e all'erogazione monetaria del beneficio né, a maggior ragione, quello legato alla realizzazione della presa in carico dei soggetti attraverso la definizione dei patti individuali può essere svolto da semplice personale amministrativo, ma richiede l'impiego di operatori sociali con competenze specifiche. Inoltre, l'impegno degli operatori sociali non deve essere prevalentemente concentrato sull'aspetto amministrativo, ma deve indirizzarsi anche e soprattutto alla definizione degli aspetti relativi all'attivazione sociale e lavorativa contenuti nei patti, di concerto con gli operatori specializzati dei Servizi Lavoro e Formazione. L'esperienza internazionale (cfr. Sacchi, 2013) mostra chiaramente come la capacità delle amministrazioni di strutturare progetti efficaci di inserimento sia legata alla consistenza degli operatori specializzati espressamente dedicati alle misure di reddito minimo. La disponibilità di risorse infrastrutturali e umane adeguate costituisce un nodo cruciale per uno schema di reddito minimo che non si riduca a un mero trasferimento monetario, ma comprenda una componente di inserimento attivo. Una domanda valutativa fondamentale è quindi se si attivino meccanismi di rafforzamento del sistema dei servizi.

Ciò è particolarmente importante anche considerando il fatto che il rapporto di monitoraggio relativo al primo anno di applicazione della misura ha rilevato alcune criticità, determinate soprattutto dal fatto che l'afflusso di domande è stato molto superiore rispetto alle previsioni. Ciò si è tradotto in un consistente e oneroso carico di lavoro amministrativo, che "in molti contesti ha comportato l'investimento della maggior parte delle energie e del tempo degli operatori sul fronte dell'accoglimento della domanda e dell'erogazione monetaria della misura, piuttosto che sulla definizione del patto di inclusione e degli aspetti relativi all'inclusione lavorativa in esso contenuti"⁴⁴.

5.1.3 Aspetti di governance

L'evidenza empirica internazionale richiama l'importanza degli aspetti di *governance* degli schemi di reddito minimo (Immervoll, 2010; Sacchi, 2013) per evitare duplicazioni, sovrapposizioni strutturali di competenze e rotazioni dei beneficiari tra programmi diversi. Il coordinamento tra assistenza economica,

⁴⁴ Relazione della Giunta regionale sul primo anno di applicazione della misura di sostegno prevista dalla L.R. 15/2015 "Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito", p. 5.

servizi sociali e sanitari e servizi per il lavoro è fondamentale a questo riguardo, e costituisce un importante aspetto da valutare. In particolare due sono le dimensioni rilevanti da tenere in considerazione: per tutti i beneficiari, l'integrazione tra servizi sociosanitari e lavorativi; per gli abili al lavoro, l'integrazione dei servizi per l'impiego per i beneficiari dei sussidi di disoccupazione e per quelli di misure del reddito minimo. I quesiti valutativi rilevanti sotto questo aspetto sono diversi. i) In che misura le indicazioni previste dalla MIA in materia di accordi di rete per la predisposizione di progetti personalizzati vengono seguite a livello di ambiti territoriali? ii) Qual è l'effettiva capacità delle equipe multidisciplinari locali di integrare i diversi strumenti di inclusione sociale in una logica complementare? iii) Come è stata integrata la MIA (e il SIA) con le altre misure di contrasto alla povertà presenti in ambito locale?

5.1.4 Efficacia del processo di counselling e indirizzo individuale e controllo della condizionalità

Il quesito valutativo principale, che in qualche modo contiene anche i due punti precedenti, riguarda tuttavia l'efficacia del processo di *counselling* e indirizzo individuale. Questo può essere valutato considerando diversi aspetti.

- i) Il percorso previsto dalla MIA prevede una prima valutazione congiunta dei soggetti da parte dei Servizi Sociali e dei Servizi Lavoro e Orientamento per valutarne l'occupabilità e quindi per decidere l'eventuale coinvolgimento dei Centri per l'Impiego o dei Servizi Orientamento nella definizione dei patti. Questa prima valutazione si avvale di uno strumento standard di supporto, l'Indicatore Teorico di Occupabilità (ITO), un questionario che raccoglie una serie di informazioni relative alla persona e ai suoi requisiti di occupabilità e li traduce in un punteggio complessivo che dovrebbe servire a orientare gli operatori verso l'inclusione di obiettivi di area lavoro/formazione all'interno del patto e, dunque, verso il coinvolgimento diretto dei Servizi competenti (in particolare i Centri per l'Impiego) nella definizione delle azioni di intervento da includere nello stesso. La prima domanda da porsi è se l'ITO che viene utilizzato sia configurato in modo da essere uno strumento idoneo a valutare, almeno a grandi linee, l'occupabilità delle persone; la seconda è quanto gli operatori si attengano ai risultati dell'ITO o quanto importante invece sia il grado di soggettività degli operatori nell'orientare i contenuti specifici del patto.
- ii) Fondamentale è poi l'analisi del contenuto dei patti di inclusione, volta a verificare l'effettiva varietà e individualità dei progetti di intervento in essi contenuti. Sotto questo profilo sarà necessario non solo analizzare il numero e la tipologia di obiettivi indicati nei patti e le loro finalità generali, ma anche

verificare quali siano i soggetti sottoscrittori che si impegnano, assieme ai servizi sociali comunali, a supportare la realizzazione del patto e la tipologia dell'intervento.

Un'ultima domanda valutativa dovrebbe riguardare i meccanismi di *enforcement* e controllo della condizionalità.

5.2 EFFICACIA DELL'INTERVENTO

La misura è stata efficace? Ha avuto effetti positivi sul problema che l'ha motivata?

Una misura di reddito minimo come la MIA è volta a combattere la povertà e a fornire percorsi di integrazione sociale e scolastica, oltre che formativa e lavorativa. La misura non si rivolge in via prioritaria a persone che hanno perso il lavoro e non hanno più diritto ad altri ammortizzatori sociali, anche se questi costituiscono tipicamente parte dei beneficiari. Appare pertanto evidente come valutare il successo della misura basandosi solo sui tassi di attivazione lavorativa sarebbe un errore fondamentale. L'evidenza empirica internazionale sulla capacità dei programmi di attivazione lavorativa di promuovere l'occupazione dei beneficiari suggerisce, infatti, di coltivare "aspettative moderate" (Sacchi, 2013; Immervoll, 2010).

L'efficacia dell'intervento dovrebbe pertanto essere in primo luogo valutata con riguardo alla riduzione della povertà grazie all'efficacia del trasferimento monetario. Questo è tanto più importante quanto più accentuata è la condizione di povertà in cui versano i beneficiari (Sacchi, 2013).

Solo in secondo luogo l'efficacia dell'intervento dovrebbe essere valutata, ove possibile, anche per quanto riguarda la parte di attivazione, ovvero il reinserimento sociale e (eventualmente) lavorativo dei beneficiari.

Concentriamoci su ciascuno dei due aspetti in cui la valutazione dovrebbe articolarsi.

- i) Il primo e fondamentale aspetto riguarda l'efficacia dell'intervento monetario nella riduzione della povertà. La questione potrebbe essere valutata sia a livello macro che a livello microeconomico. A livello macroeconomico si tratta di capire se e quanto la misura, da sola o in associazione ad altre misure di contrasto alla povertà esistenti a livello locale, sia in grado di ridurre i tassi di povertà aggregati. A livello microeconomico il punto è quello di valutare l'efficacia nella riduzione della povertà dei singoli beneficiari dell'intervento. Cruciale, ovviamente, sarà la definizione di povertà che viene adottata come riferimento.

Concentrandosi sugli effetti per i singoli beneficiari, è utile ricordare che la soglia di povertà per accedere alla MIA è un reddito familiare equivalente ISEE di 6.000 euro, e che nel primo anno di attuazione della misura il 60% dei nuclei beneficiari presentava un ISEE inferiore ai 3.000 euro, il 26% tra i 3.000 e i 5.000 euro, e un 14% tra i 5.000 e i 6.000 euro. L'entità del sussidio monetario è tale da integrare, più o meno, la differenza tra il reddito equivalente ISEE familiare e il valore soglia per l'accesso al beneficio. Se compariamo i 6.000 euro di reddito equivalente ISEE con i 7.557 euro della soglia di povertà estrema definita rispetto al reddito equivalente EU-Silc, che abbiamo stimato per il 2013, appare evidente come il sussidio monetario previsto dalla MIA, pur essendo utilissimo per alleviare le condizioni di povertà dei più poveri tra i poveri, non sia sufficiente a portare i nuclei beneficiari al di sopra della linea di povertà estrema. Il contributo monetario del sussidio, pertanto, può essere considerato un aiuto e un incentivo alla partecipazione dei beneficiari a interventi di attivazione.

Da qui l'importanza del mantenimento e della valutazione congiunta, assieme alla MIA, dell'insieme di interventi socio assistenziali complementari di contrasto alla povertà (alloggi popolari, contributi locazione, contributi energia, etc.). La rilevanza dell'impatto a livello aggregato dell'insieme di interventi di contrasto alla povertà, sicuramente meno rilevante rispetto a quello sui beneficiari, dipenderà da un lato dall'entità delle risorse globalmente disponibili e dall'altro dal grado di copertura rispetto alla popolazione di potenziali beneficiari.

- ii) il secondo aspetto da valutare concerne l'efficacia della parte di attivazione della MIA, riguardante il reinserimento sociale, lavorativo e formativo previsto nei patti stipulati con i beneficiari della misura. L'analisi di questo aspetto è tutt'altro che semplice.

Ciascun patto contiene tipicamente diverse aree di intervento: da un lato interventi di area sociale (abitativa, socio relazionale e dell'autonomia personale, cure genitoriali e parentali, esigibilità dei diritti previdenziali e assistenziali, socio-riabilitativa e di partecipazione attiva), dall'altro interventi di area lavoro e formazione (orientamento, formazione e lavoro). Nella prima fase di attuazione della misura⁴⁵ (ma ci si aspetta che la tendenza sia confermata nel tempo), larga parte dei patti, il 48,5% del totale, era orientata essenzialmente su obiettivi di area sociale. Della quota rimanente (il 51,5% del totale), più o meno la metà conteneva l'indicazione dell'obiettivo generico di "promozione dell'occupabilità" senza chiarire quali fossero gli interventi

⁴⁵ Da ottobre 2015 a settembre 2016. Si veda la Relazione della Giunta Regionale sul primo anno di applicazione della misura di sostegno prevista dalla L.R. 15/2015 "Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito".

diretti da parte dei servizi lavoro e formazione. Solo una parte minoritaria dei patti, poco meno del 26% del totale, coinvolgeva anche i Centri per l'Impiego come soggetti attuatori, ed era pertanto effettivamente orientata a interventi di area lavoro o formazione, mirati allo sviluppo dell'autonomia economica e al potenziamento di competenze spendibili sul mercato del lavoro.

Per quest'ultimo sottogruppo di beneficiari potrebbe essere valutata, non senza difficoltà, l'efficacia della misura in termini di attivazione lavorativa.

Una delle maggiori difficoltà in tale esercizio, come per tutte le valutazioni di interventi di politica economica, risiede nel problema dell'attribuzione causale, che si dovrà cercare di superare per quanto possibile attraverso un'analisi controfattuale, che consenta di separare gli effetti imputabili alla misura specifica da quelli che si sarebbero comunque verificati anche in sua assenza. In particolare, ove i dati disponibili lo consentano, sfruttando l'esistenza di una pluralità di soggetti con caratteristiche simili, alcuni esposti e altri non esposti ai programmi di attivazione lavorativa della MIA, si potrà tentare di identificare gli effetti causali medi dei programmi. Ma come misurare l'eventuale attivazione lavorativa dei soggetti?

L'esistenza della base dati sulle comunicazioni obbligatorie di avviamento al lavoro dipendente da parte delle imprese del FVG suggerisce la possibilità di utilizzare un approccio diretto, e incrociare tali dati sulle dichiarazioni obbligatorie con i dati sui beneficiari della MIA. Per isolare, almeno parzialmente, gli effetti medi di attivazione al lavoro dipendente attribuibili al programma, si dovrebbero confrontare i tassi di avviamento al lavoro dipendente tra i beneficiari i cui patti prevedono progetti specifici di inserimento lavorativo e i beneficiari con caratteristiche simili i cui patti non li prevedano.

Un approccio indiretto potrebbe essere quello di verificare se i programmi di inserimento lavorativo previsti dai patti aiutino i beneficiari che li seguono ad uscire dal programma di assistenza, possibilmente in via permanente. L'idea è quella di misurare il successo dei progetti di inserimento lavorativo confrontando i tassi di recidiva (ovvero i tassi di reiterazione della domanda di assistenza) tra i beneficiari che partecipano ai progetti di inserimento lavorativo e i beneficiari con caratteristiche simili che non vi partecipano, come suggerito ad esempio da Ayala e Rodriguez (2006). Gli interventi possono considerarsi efficaci innanzitutto se riducono la probabilità di ritornare tra i beneficiari della misura, e in secondo luogo se hanno effetti positivi anche per coloro che reiterano la domanda e tornano ad essere beneficiari dell'intervento. In quest'ultimo caso è l'aumento del periodo di autonomia dal programma (ovvero il periodo di tempo passato tra l'uscita dal programma e il successivo rientro) a segnalare l'efficacia dell'intervento.

Gli obiettivi di inclusione attiva specificati nei patti, tuttavia, non riguardano solamente e nemmeno prevalentemente l'attivazione lavorativa dei soggetti beneficiari. Al contrario, la maggior parte dei patti si orienta essenzialmente su obiettivi di inclusione sociale, che possono essere ugualmente giustificati o possono essere passaggi intermedi verso una futura attivazione lavorativa. Ma come misurare il raggiungimento di obiettivi *soft* come gli effetti partecipativi, una salute migliore, la stabilizzazione psico-sociale e così via, il cui raggiungimento non determina automaticamente il conseguimento di una certa autonomia economica e una conseguente chance di uscita dal programma?

In questo caso l'analisi dovrebbe essere volta non tanto a misurare gli effetti causali della politica, quanto a far luce sui fattori di contesto che caratterizzano da un lato i fenomeni di *lock in*, di dipendenza continuata dalla misura, e dall'altro i casi di uscita dal programma, per capire se e in che modo gli interventi potrebbero, in futuro, agire su tali fattori di contesto.

6. Conclusioni

L'incidenza della povertà e la sua recrudescenza nel nostro Paese è uno dei leitmotiv che ha accompagnato i lunghi anni di crisi economica, e che ha spinto non solo l'Italia, ma anche l'Europa a mettere in campo nuove misure e strumenti più efficaci a combatterla. Nel nostro lavoro applicato al caso Friuli Venezia Giulia, l'analisi delle misure di povertà assoluta e relativa costituisce la base su cui poggiare le riflessioni rispetto ai futuri piani di valutazione dell'efficacia delle misure di contrasto alla povertà che si sono implementate o che si vorranno attivare. In particolare le misure raccomandate dalla Commissione Europea per monitorare il problema sociale di inizio secolo suggeriscono di porre maggiore attenzione agli indicatori di rischio povertà corrente e persistente. Entrambi si riferiscono ad una soglia di reddito equivalente disponibile che non garantisce alle persone di superare la linea di povertà, e che è pari al 60% del reddito mediano, rispettivamente nell'anno corrente o nei tre anni più recenti. Le analisi per il caso italiano ci suggeriscono che il fenomeno della povertà nel nostro paese riguardi soprattutto la povertà persistente, e che l'uscita da tale condizione dipenda dalla lunghezza del periodo vissuto in povertà (Giarda e Moroni, 2015). Le analisi dei diversi indicatori di consumo, spesa e reddito proposti nel primo paragrafo inducono a pensare che anche per il Friuli Venezia Giulia gran parte della povertà sia povertà persistente, per combattere la quale occorrono politiche integrate volte a prevenire il rischio di incorrere in trappole della povertà, situazioni in cui più si diventa poveri e più si riduce la probabilità di fuoriuscita da tale condizione (Biewen, 2014).

Il quadro normativo progettato a livello nazionale a partire dalla fine degli anni '90 tiene conto della complessità di interventi e attori che devono agire coerentemente in una cornice di sostegno e riattivazione dei soggetti a rischio, ma è solo con la riforma federalista e l'adozione della LR 6/2006 che la Regione Friuli Venezia Giulia istituisce un sistema integrato di interventi e misure volte al contrasto della povertà e si dota gradualmente di programmi di attivazione e prevenzione del rischio sociale e lavorativo. Si tratta di un insieme di strumenti disegnati con lo scopo di ridurre lo stato di dipendenza dei soggetti, agendo su caratteristiche strutturali quali la scarsa istruzione o formazione, la stabilità dell'occupazione e l'integrazione sociale e lavorativa. Tale struttura sembra ora coerente anche a livello nazionale con l'avvio del Rel, anche se la limitatezza dei fondi resi disponibili nel bilancio statale e la problematica organizzazione della struttura dei servizi sociali e del lavoro ne possono minare i risultati.

Occorre rilevare che lo schema regionale e italiano di protezione dalla povertà riesce ad aggredire solo la parte più bassa della distribuzione dei redditi e guardando ai primi risultati di monitoraggio sulla MIA in FVG, solo una quota ridotta di poveri (26% del totale) sottoscrive un patto di inclusione che comprende l'inserimento lavorativo. Il successo dei nuovi interventi dipenderà inevitabilmente da un lato dalla capacità di assegnare nel modo più mirato possibile le misure alle persone (efficacia del processo), rafforzando e valorizzando le professionalità presenti nei centri di accoglienza al servizio sociale, orientamento e lavoro e ottimizzando e limitando il carico amministrativo della gestione della misura e dall'altro dalla capacità di individuare correttamente gli indicatori di valutazione più adatti ad interpretare gli obiettivi degli interventi (efficacia della misura). La sfida che vogliamo affrontare a breve è proprio quest'ultima: provare a costruire un sistema integrato di valutazione del processo e degli interventi relativi alla Misura di Inclusione Attiva, con lo scopo di migliorare la loro efficacia ed aumentare la loro capacità di incidere sulla povertà regionale.

Appendice

TAVOLA 1. LA MIA: IMPORTO DEL BENEFICIO, REQUISITI DI ACCESSO E DURATA

MIA - Importo del beneficio⁴⁶

Scaglioni ISEE (€)	nucleo senza minori (€)		nucleo con 1 minore (€)		nucleo con 2 o più minori (€)	
	annuale	mensile	annuale	mensile	annuale	mensile
0 - 1.000,00	4.800,00	400,00	6.000,00	500,00	6.600,00	550,00
1.000,01 - 2.000,00	4.320,00	360,00	5.520,00	460,00	6.120,00	510,00
2.000,01 - 3.000,00	3.780,00	315,00	4.980,00	415,00	5.580,00	465,00
3.000,01 - 4.000,00	2.820,00	235,00	4.020,00	335,00	4.620,00	385,00
4.000,01 - 5.000,00	1.800,00	150,00	3.000,00	250,00	3.600,00	300,00
5.000,01 - 6.000,00	840,00	70,00	2.040,00	170,00	2.640,00	220,00

MIA - Requisiti di accesso

Requisiti di cittadinanza
avere almeno un componente che sia: <ul style="list-style-type: none">- cittadino italiano o comunitario;- familiare di cittadino italiano o comunitario non avente la cittadinanza di uno Stato membro che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente;- cittadino straniero in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;- cittadino straniero avente lo status di rifugiato politico o di protezione sussidiaria equiparato ai cittadini italiani in materia di assistenza sociale; avere almeno un componente residente in Friuli Venezia Giulia da almeno ventiquattro mesi continuativi;

⁴⁶ Gli importi del beneficio saranno rivisti in fase di armonizzazione della misura regionale con la nuova misura nazionale del Rel, che entrerà in vigore dal 1° gennaio 2018.

Requisiti economici

- avere un ISEE di tipo ordinario, ovvero, qualora ne ricorrano le condizioni, un ISEE minorenni o corrente, inferiore o uguale a 6.000 euro;
- **non** avere componenti che siano intestatari di **autoveicoli** soggette all'addizionale erariale della tassa automobilistica di cui all'articolo 23, comma 21, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, in ogni caso di cilindrata non superiore a 2.000 cc se alimentate a benzina o 2.500 cc se diesel, nonché di **motoveicoli** di cilindrata superiore a 750 cc;
- **non** avere componenti che siano intestatari di **navi e imbarcazioni da diporto** di cui all'articolo 3, comma 1, lettere b) e c), del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171 (Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172);
- **non** avere componenti che siano beneficiari, nello stesso periodo nel quale la Misura è concessa, di **altri trattamenti economici, anche fiscalmente esenti, di natura previdenziale**, indennitaria e assistenziale, a qualunque titolo concessi dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni, il cui valore complessivo per nucleo familiare, percepito nel mese precedente la presentazione della domanda o le singole erogazioni bimestrali, sia superiore a 600, 750, 900 o 1.050 euro mensili, nel caso di nucleo familiare composto da una, due, tre o più persone;
- **non** avere componenti che siano stati destinatari, nei diciotto mesi antecedenti la presentazione della domanda di accesso alla Misura, di **provvedimenti di decadenza** dalla Misura stessa o da altre prestazioni di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale, ai sensi della vigente normativa in materia di rilascio di dichiarazioni mendaci e uso di atti falsi;
- **non** avere componenti che beneficino della nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (NASpl) o dell'assegno di disoccupazione (ASDI) o altro ammortizzatore sociale di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria.

MIA - DURATA

La misura ha una durata di dodici mesi. Può essere concessa nuovamente (con un periodo di interruzione di almeno 2 mesi) per ulteriori 12 mesi, anche non continuativi, a condizione che perdurino i requisiti di accesso e a seguito di ridefinizione del patto di inclusione. L'armonizzazione della MIA con il REI nazionale, in vigore da gennaio 2018, estenderà la durata di 6 mesi, fino a 18.

Bibliografia

- L. Ayala e M. Rodriguez, "What determines exit from social assistance in Spain?", *International Journal of Social Welfare*, n. 16, 2006, pp. 168-182.
- M. Biewen, "Poverty persistence and poverty dynamics", *IZA World of Labor*, n. 103, 2014 103, doi: 10.15185/izawol.103.
- M. D'Emilione, P. Raciti e V.P. Vivaldi, *La Carta Acquisti Sperimentale come azione propedeutica all'implementazione del SIA: evidenze di una valutazione qualitativa della misura*, INAPP, 2017.
- G. Forte, "La povertà in Friuli Venezia Giulia", in: Dente e Fiorani (a cura di), *Quaderni Fondazione Giacomo Brodolini*, n. 54, Roma.
- E. Giarda E. e G. Moron, "It's a trap! The degree of poverty persistence in Italy and Europe", *CEFIN Working Papers*, No 55, 2015.
- M.C. Guerra e R. Tangorra, "Prove di Reddito minimo. La sperimentazione della nuova social card: disegno, attuazione, prospettive", *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 3, 2015, pp. 357-376
- H. Immervoll, "Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 100, 2010, OECD Publishing.
- D. Mendola, "Approcci, metodologie e dati per le analisi di povertà", in G. Carbonaro (a cura di), *Studi sulla povertà*, Milano, Franco Angeli, 2002, pp. 11-41.
- R. Monducci, *Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà (Atto n. 430)*, Audizione dell'Istituto nazionale di statistica della Camera dei deputati del 27 luglio 2017, Roma.
- M. Natili M., "Schemi regionali di reddito minimo tra sviluppi di policy e dinamiche di politics. I casi di Friuli Venezia Giulia e Lazio", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, 2016, pp. 87-114.
- Regione FVG – Area Politiche Sociali, Integrazione Sociosanitaria e Famiglia, *Rapporto sociale regionale 2013*, Volume I e II, Mimeo, 2015.
- Regione FVG – Area Politiche Sociali, Integrazione Sociosanitaria e Famiglia, *Rapporto sociale regionale 2015*, Volume I e II, Mimeo, 2016.
- Regione FVG, *Valutazione unitaria sull'andamento tendenziale della povertà e la caduta dei redditi famigliari (lotto 8)*, Rapporto della Fondazione G. Brodolini, Roma, 2014.
- S. Sacchi, *Lezioni da alcune esperienze europee*, Materiale di lavoro n. 2 allegato al Rapporto del gruppo di lavoro sul reddito minimo istituito dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con Decreto del 13 giugno 2013.
- A. Serrano Pascual, "Activation regimes in Europe. A clustering exercise", in A. Serrano Pascual e L. Magnusson (a cura di), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Peter Lang, 2007.
- A. Serrano Pascual e L. Magnusson. (a cura di.) *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Peter Lang, 2007.
- A. Zenarolla (a cura di), *Denaro e Fiducia. Ripensando il sostegno economico a contrasto della povertà*, Mimeo, Trieste, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, 2012.

Sitografia

- Legge Fondo di solidarietà anziani – Legge regionale 19 maggio 1998, n. 10: <http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/IndiceLex.aspx?anno=1998&legge=10&lista=1>
- Legge 8 novembre 2000, n. 328. Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/11/13/000G0369/sg>
- Fondo di solidarietà famiglia L.11/2006 e L.6/2006: <http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2006&legge=11&ID=art3&lista=1&fx=>
- Regolamento per l’attivazione sperimentale del reddito di base per la cittadinanza di cui all’articolo 59 della legge regionale 31. marzo 2006, n. 6.: http://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/regolamenti/d_p_reg_0278-2007.pdf
- L.R. 14/8/2008 n. 9 – Legge di assestamento al bilancio 2008 che istituisce, all’art. il fondo di solidarietà: <https://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/xmllex.aspx?anno=2008&legge=9>
- Regolamento per la disciplina del Fondo di Solidarietà Regionale P Reg 0038-2009: http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/Regolamenti/D_P_REG_0038-2009.pdf
- Legge Regionale 15/2015 Misura d’inclusione Attiva <http://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/IndiceLex.aspx?anno=2015&legge=15&fx=lex>
- Regolamento attuativo Misura d’inclusione Attiva DPREG 0216-2015 http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/Regolamenti/D_P_REG_0216-2015.pdf
- Regione Friuli Venezia Giulia (2017), Relazione della Giunta regionale del 31 marzo 2017 su LR 15/2015, Atti Consiliari XI Legislatura, <http://www.consiglio.regione.fvg.it/export/sites/consiglio/attivita/valutazione/Relazioni-informative/allegati/CV-LR-15-2015-I.pdf>

Finito di stampare nel mese di dicembre 2017

EUT Edizioni Università di Trieste