



LA VICEPRESIDENTE
ELLY SCHLEIN

GIUNTA REGIONALE
VICEPRESIDENZA
ASSESSORATO CONTRASTO ALLE DISUGUAGLIANZE E
TRANSIZIONE ECOLOGICA: PATTO PER IL CLIMA, WELFARE,
POLITICHE ABITATIVE, POLITICHE GIOVANILI, COOPERAZIONE
INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO, RELAZIONI
INTERNAZIONALI, RAPPORTI CON L'UE

BOLOGNA, 29/12/2020
PROT. SEGNATURA.XML

Alla Presidente
dell'Assemblea Legislativa

OGGETTO: Relazione Clausola Valutativa L.R. 24/2016.

Ai sensi dell'art. 10 (Clausola valutativa) della L.R. 24/16 (Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito) si trasmette in allegato la relazione della Giunta sull'attuazione della legge.

Cordialmente,

Elly Schlein
(firmato digitalmente)

L.R. 19 dicembre 2016, n. 24

MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E SOSTEGNO AL REDDITO

Relazione

ai sensi dell'art. 10

“Monitoraggio e clausola valutativa”

Indice

Evoluzione del Reddito di Solidarietà della Regione Emilia-Romagna	pag. 3
<i>Il primo Reddito di Solidarietà regionale</i>	<i>pag. 3</i>
<i>Il RES2</i>	<i>pag. 3</i>
<i>Il monitoraggio del reddito di solidarietà</i>	<i>pag. 4</i>
<i>La gestione informatica della misura regionale</i>	<i>pag. 4</i>
Numero delle domande presentate e loro esiti. Ammontare complessivo delle risorse regionali impiegate	pag. 5
<i>Domande presentate ed esiti</i>	<i>pag. 5</i>
<i>La spesa regionale</i>	<i>pag. 8</i>
I beneficiari del RES: caratteristiche dei nuclei, genere, età e cittadinanza del richiedente	pag. 9
<i>Le caratteristiche dei beneficiari SIA e RES</i>	<i>pag. 12</i>
Entità dei benefici e impatto sul reddito familiare	pag. 14
Il tasso di copertura dell'accesso al reddito di solidarietà	pag. 19
Le misure di sostegno attivate, gli impegni dei beneficiari	pag. 23
<i>I progetti personalizzati analizzati e gli obiettivi</i>	<i>pag. 24</i>
<i>Le misure previste dai progetti</i>	<i>pag. 24</i>
<i>La rete</i>	<i>pag. 26</i>
<i>Gli impegni assunti dai beneficiari: la condizionalità</i>	<i>pag. 26</i>
Criticità emerse	pag. 27
<i>Dagli studi di caso nell'attuazione della misura</i>	<i>pag. 27</i>
<i>Altre criticità</i>	<i>pag. 28</i>
Alcune considerazioni finali sugli effetti del RES	pag. 28

Evoluzione del Reddito di Solidarietà della Regione Emilia-Romagna

Il primo Reddito di Solidarietà regionale

Con la legge 19 dicembre 2016, n. 24 "Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito" la Regione Emilia-Romagna è stata tra le poche regioni ad istituire una propria misura di sostegno al reddito, erogato nell'ambito di un progetto di attivazione sociale e di inserimento lavorativo, finalizzato a superare le difficoltà economiche del richiedente e del suo nucleo familiare.

Il Reddito di Solidarietà, RES, è stato avviato dal 18 settembre 2017 come misura alternativa a quella nazionale (denominata dapprima SIA, poi REI), con l'intento di ampliare la platea dei beneficiari, inizialmente piuttosto limitata a causa dei requisiti familiari richiesti dalla misura nazionale che si rivolgeva alle sole famiglie con almeno un minore o un figlio adulto disabile, oppure a quelle in cui fosse presente una donna in stato di gravidanza accertata. Il Reddito di solidarietà ha cercato pertanto di rispondere al rischio della limitata applicazione della misura nazionale allargando la platea dei destinatari e, soprattutto, includendo le famiglie di adulti soli/anziani soli o con figli maggiorenni, particolarmente numerose in Emilia-Romagna. Sono stati inoltre eliminati i requisiti familiari e lasciati solo quelli relativi alla soglia di reddito (3000 Euro Isee) e della residenza storica di minimo 2 anni per cittadini italiani e stranieri.

L'avvio della misura regionale è stata preceduta da alcuni passaggi: uno studio di fattibilità sulle condizioni socio-economiche dell'Emilia-Romagna corredato dall'elaborazione di stime previsionali sui tassi di povertà, l'approvazione della legge regionale 24/2016 ed il conseguente Regolamento attuativo, la sottoscrizione di tre Protocolli d'intesa con il Ministero del Lavoro, con il Ministero dell'Economia e Finanze, con Inps, la successiva convenzione con l'Ente previdenziale nazionale per la cooperazione applicativa dei sistemi informativi, la creazione di un software regionale per la gestione delle domande e l'attività di formazione del personale appartenente agli oltre 300 comuni della nostra regione.

La costruzione di questa nuova infrastruttura del welfare regionale - che di fatto è iniziata nel 2015 con l'approvazione della legge sull'inclusione socio lavorativa delle persone fragili (n.14/2015) - è poi diventata fondamentale quando, ad inizio 2018, è stato approvato il primo Piano nazionale contro la povertà 2018-2020 che ha reso vincolante per i Comuni l'erogazione del Reddito di inclusione (REI), divenuto "livello essenziale delle prestazioni". In qualche modo, dunque, l'Emilia-Romagna con il RES, universalistico e per tutti, ha anticipato ciò che poco dopo è avvenuto a livello nazionale.

Il RES ha avuto dunque il vantaggio di rivolgersi per primo ad alcune categorie di poveri fino ad allora escluse dai trasferimenti sociali in Italia, quali i nuclei mono-personali o quelli aventi come capofamiglia un "giovane anziano" non ancora pensionato. La sostituzione a livello nazionale del SIA con il REI nel dicembre 2017 e, soprattutto, la trasformazione di quest'ultimo in misura universale di reddito minimo nel luglio 2018 hanno però eliminato tale prerogativa del RES. Questo ha determinato la necessità per la Giunta regionale di ripensare al ruolo di supporto e integrazione della misura regionale con il reddito minimo nazionale al fine di garantire una coesione sempre efficiente tra le due.¹

Il RES2

Conseguentemente all'ampliamento della platea dei beneficiari del REI, introdotta dal 1° luglio 2018 tramite l'art. 1, comma 192 della Legge di Bilancio 2018, che di fatto ha reso i potenziali beneficiari delle misure nazionale e regionale sovrapponibili, il RES è stato trasformato, con la L.R. 7/2018, "Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 19 dicembre 2016 n. 24".

¹ M. Baldini, G. Gallo, A. Barigazzi "3° Rapporto di monitoraggio sull'attuazione del Reddito di Solidarietà (RES)"

Il nuovo Reddito di Solidarietà (denominato per praticità "RES2") ha trasformato la misura regionale da alternativa a integrativa di quella nazionale, rafforzandone quindi l'entità per i cittadini emiliano-romagnoli. Con DGR 1001/2018 è stato definito il nuovo ammontare del RES2 per i beneficiari, che è passato così da 80 euro a 110 al mese per il richiedente, incrementato secondo la scala di equivalenza ISEE per i restanti componenti del nucleo, fino a 6. La durata è stata allungata a 18 mesi, prorogabili di ulteriori 18 trascorsi 6 mesi dall'ultimo beneficio percepito², e i requisiti sono stati allineati a quelli della misura nazionale, mantenendo in aggiunta solo la residenza continuativa da due anni in Emilia-Romagna.

Il RES2 ha avuto il principale merito di assicurare ai beneficiari del REI residenti in Emilia-Romagna un beneficio economico minimo al di sotto del quale non si può scendere, nonché di adeguare meglio gli importi del REI al costo della vita più elevato delle regioni del Nord Italia.³

La misura regionale si è conclusa con l'entrata in vigore, a decorrere dal 1° marzo 2019, del Reddito di Cittadinanza che, sostituendo il REI, ha di fatto decretato anche la fine del RES2. Per coloro che erano divenuti beneficiari entro il 28/2/2019, sono state mantenute tutte le azioni regionali necessarie alla fruizione dei benefici fino alla naturale scadenza degli ultimi, ovvero fino al mese di agosto 2020.

Il monitoraggio del reddito di solidarietà

La Giunta regionale ha accompagnato la realizzazione della misura regionale con un costante monitoraggio dell'andamento della misura, affidato al Dipartimento di Economia "Marco Biagi" dell'Università di Modena e Reggio Emilia.

Da questa collaborazione sono scaturiti, tra l'altro, il rapporto intermedio presentato alla IV Commissione assembleare Politiche per la Salute e politiche sociali, così come previsto dall'art. 10 comma 2 della LR 24/2016, entro 14 mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

La presente clausola valutativa, conclusiva della misura che come detto sopra è cessata con l'introduzione del reddito di cittadinanza, è in buona parte basata su due ulteriori contributi scaturiti da tale collaborazione, che verranno nelle pagine che seguono ampiamente citati: il "3° Rapporto di monitoraggio sull'attuazione del Reddito di Solidarietà (RES)" curato da M. Baldini, G. Gallo, A. Barigazzi e la ricerca qualitativa "La progettazione personalizzata nelle nuove misure di contrasto alla povertà (RES-REI) in Emilia-Romagna: ottanta studi di caso" curato da A. Ambrosi, G. Gallo, V. Ghetti.

La gestione informatica della misura regionale

La gestione delle domande regionali è avvenuta tramite un applicativo interfacciato con le piattaforme che INPS ha strutturato per le misure nazionali, in modo che i due sistemi potessero dialogare e lavorare in sinergia. La piattaforma regionale ha agevolato in misura considerevole i nuclei richiedenti perché ha evitato loro di predisporre più domande, riducendo i "costi" psico-fisici e di tempo connessi in genere agli adempimenti burocratici. Nel caso ne possedessero i requisiti di accesso, i nuclei richiedenti venivano in primo luogo indirizzati alla misura nazionale. Qualora non fossero posseduti i requisiti per accedere alla misura nazionale, veniva quindi verificato il rispetto di quelli del RES⁴.

² La durata del RES era invece di 12 mesi e la richiesta di proroga di ulteriori 12 mesi poteva essere fatta solo dopo 6 mesi dall'ultima erogazione.

³ M. Baldini, G. Gallo, A. Barigazzi "3° Rapporto di monitoraggio sull'attuazione del Reddito di Solidarietà (RES)"

⁴ M. Baldini, G. Gallo, A. Barigazzi "3° Rapporto di monitoraggio sull'attuazione del Reddito di Solidarietà (RES)"

Con il passaggio al RES2, misura non più alternativa ma complementare al REI, le domande, sempre gestite attraverso la piattaforma regionale, sono state sottoposte ad INPS per la verifica dei requisiti di accesso alla misura nazionale; in caso di esito positivo, e con residenza continuativa da almeno due anni in Emilia-Romagna, i beneficiari hanno così ricevuto automaticamente anche l'integrazione RES2.

Numero delle domande presentate e loro esiti. Ammontare complessivo delle risorse regionali impiegate

Domande presentate ed esiti

Le **domande presentate** dal 18/9/2017 al 28/2/2019 sono state 39.208; il dato consolidato di quelle che sono state accolte, dopo la valutazione dei requisiti dei richiedenti, è di 22.977, pari al 58,60%. La media settimanale delle domande presentate è di 515, un dato significativo che evidenzia l'interesse suscitato nella cittadinanza e la validità della risposta che evidentemente è andata a cogliere un bisogno della popolazione emiliano-romagnola.

Le restanti domande sono state o respinte (16.231 pari al 41,40%) o non sono state completate dopo l'inserimento nel sistema informativo regionale (2.759 pari al 7,04%). Tra le principali cause di non accoglimento delle domande la mancanza dei requisiti previsti, in particolare connessi all'ISEE, al patrimonio mobiliare e immobiliare.

Tabella 1. Domande accettate (dato al 30/11/2020)

Tipologia domanda	n.	%
RES (fino al 30/6/2018)	10.034	43,67
RES2 (dall'1/7/2018)	10.933	47,58
REI (misura nazionale)	1.514	6,59
SIA (misura nazionale)	496	2,16
totale	22.977	100%

La presenza di domande nazionali nel sistema è legata al fatto che, come sopra già indicato, la piattaforma è stata creata per consentire l'inserimento di un'unica domanda per accedere al beneficio nazionale o regionale (SIA-REI/RES1) o ad entrambi (REI/RES2). La presenza di alcune domande "solo REI" è da attribuire ai cittadini che, alla presentazione della domanda, non avevano raggiunto i 24 mesi di residenza continuativa in Emilia-Romagna. Il numero molto esiguo di domande SIA è da attribuire al fatto che si tratta di domande inserite nel sistema regionale solo fino al 30 novembre 2017 in quanto dopo tale data la misura è stata sostituita dal REI.

Il dettaglio per ambito distrettuale delle **domande presentate** (Tabella 2) vede, al di là dei numeri assoluti, i distretti di San Lazzaro e Vignola con la percentuale maggiore rispetto al numero di nuclei residenti, rispettivamente 3,1% e 3%, ben al di sopra della media regionale attestata sul 2%. Tra i capoluoghi di provincia questa percentuale è del 2,8% a Ravenna, a fronte di una media provinciale del 2,3% e Modena con il 2,7% ma abbastanza in linea con la media provinciale del 2,5%.

Ben al di sotto della media regionale, infine, il distretto "Ponente" con lo 0,5% nell'ambito comunque di una provincia, quella piacentina, che ha registrato la percentuale più bassa (1,5%) seguita da Parma e Forlì-Cesena, entrambe con l'1,6%.

Tabella 2. Domande presentate per provincia e distretto. Rapporto con i nuclei familiari residenti (dato al 30/11/2020)

Distretto	Numero domande presentate	Numero totale nuclei residenti	% Domande presentate su totale nuclei
Piacenza	974	47.357	2,1%
Levante	764	47.724	1,6%
Ponente	171	34.500	0,5%
Prov. di Piacenza	1.909	129.581	1,5%
Parma	1.913	103.418	1,8%
Fidenza	659	45.037	1,5%
Valli Taro E Ceno	335	21.215	1,6%
Sud-Est (PR)	352	33.780	1,0%
Prov. di Parma	3.259	203.450	1,6%
Montecchio Emilia	441	26.002	1,7%
Reggio Emilia	2.129	100.274	2,1%
Guastalla	351	28.450	1,2%
Correggio	460	22.541	2,0%
Scandiano	617	33.558	1,8%
Castelnuovo Ne' Monti	305	15.529	2,0%
Prov. di Reggio Emilia	4.303	226.354	1,9%
Carpi	945	43.946	2,2%
Mirandola	837	35.524	2,4%
Modena	2.270	83.766	2,7%
Sassuolo	1.218	49.447	2,5%
Pavullo Nel Frignano	346	18.862	1,8%
Vignola	1.118	37.789	3,0%
Castelfranco Emilia	791	31.250	2,5%
Prov. di Modena	7.525	300.584	2,5%
Reno, Lavino E Samoggia	516	51.453	1,0%
Appennino Bolognese	537	26.026	2,1%
San Lazzaro Di Savena	1.091	35.642	3,1%
Imola	575	58.894	1,0%
Pianura Est	1.096	70.068	1,6%
Pianura Ovest	624	35.728	1,7%
Bologna	4.381	205.050	2,1%
Prov. di Bologna	8.820	482.861	1,8%
Ovest	596	33.207	1,8%
Centro-Nord	1.963	83.418	2,4%
Sud-Est (FE)	877	44.903	2,0%
Prov. di Ferrara	3.436	161.528	2,1%
Ravenna	2.609	93.739	2,8%
Lugo	829	45.320	1,8%
Faenza	732	39.010	1,9%
Prov. di Ravenna	4.170	178.069	2,3%
Forlì	1.329	81.827	1,6%

Cesena-Valle Del Savio	957	50.669	1,9%
Rubicone	399	37.546	1,1%
Prov. di Forlì-Cesena	2.685	170.042	1,6%
Rimini	2.187	95.992	2,3%
Riccione	914	48.911	1,9%
Prov. di Rimini	3.101	144.903	2,1%
Totale	39.208	1.997.372	2,0%

Analizzando invece il numero di **domande accolte** tra RES, RES2, REI e SIA (Tabella 3) si nota come le Province con il tasso di accettazione delle domande più elevato, a fronte di una media regionale del 63%, siano Bologna con il 73,1% e Parma con il 70,9%. Tra i distretti con il tasso più alto Bologna, con l'85,4%, Imola con il 78,2% e Piacenza con il 76,1%.

Il tasso di accettazione più basso si è registrato invece per la provincia di Ravenna (49,15%) e Modena (49,9%) mentre tra i distretti si segnalano Castelfranco Emilia (40,9%), Ravenna (41,6%) e Vignola (42,6%).

Relativamente alle domande accolte ogni 1000 famiglie residenti la media regionale è 11,5. Al di sopra risultano la provincia di Rimini con un'incidenza pari a 14 e Ferrara con 13,9. Al di sotto della media regionale Piacenza con 8,8 e Forlì-Cesena con 9,7.

Tabella 3. Domande accolte per provincia e distretto. Tasso di accettazione (dato al 30/11/2020)

Distretto	Domande accolte	RES	RES2	REI	SIA	Domande accolte ogni 1.000 famiglie	Tasso di accettazione delle domande
Piacenza	705	296	335	48	26	14,9	76,1%
Levante	341	174	142	23	2	7,1	52,2%
Ponente	92	42	43	5	2	2,7	61,7%
Prov. di Piacenza	1.138	512	520	76	30	8,8	65,9%
Parma	1.346	595	522	226	3	13,0	72,9%
Fidenza	448	201	195	36	16	9,9	73,3%
Valli Taro E Ceno	186	98	77	3	8	8,8	60,0%
Sud-Est (PR)	220	83	127	8	2	6,5	65,7%
Prov. di Parma	2.200	977	921	273	29	10,8	70,9%
Montecchio Emilia	265	111	139	4	11	10,2	68,5%
Reggio Emilia	1.427	560	758	79	30	14,2	71,7%
Guastalla	215	86	116	13		7,6	68,0%
Correggio	225	80	126	13	6	10,0	51,1%
Scandiano	250	110	110	17	13	7,4	42,7%
Castelnuovo Ne' Monti	162	73	75	8	6	10,4	56,3%
Prov. di Reggio Emilia	2.544	1.020	1.324	134	66	11,2	63,5%
Carpi	599	236	317	46		13,6	68,9%
Mirandola	344	144	157	33	10	9,7	43,8%
Modena	1.056	427	543	60	26	12,6	50,9%
Sassuolo	583	273	257	35	18	11,8	52,2%
Pavullo Nel Frignano	148	69	66	12	1	7,8	44,8%
Vignola	451	189	163	76	23	11,9	42,6%

Castelfranco Emilia	314	129	146	27	12	10,0	40,9%
Prov. di Modena	3.495	1.467	1.649	289	90	11,6	49,9%
Reno, Lavino E Samoggia	371	172	174	15	10	7,2	72,5%
Appennino Bolognese	302	143	133	19	7	11,6	63,0%
San Lazzaro Di Savena	582	227	302	38	15	16,3	57,2%
Imola	406	204	167	14	21	6,9	78,2%
Pianura Est	520	265	225	22	8	7,4	53,2%
Pianura Ovest	323	156	123	24	20	9,0	59,0%
Bologna	3.190	1.437	1.631	94	28	15,6	85,4%
Prov. di Bologna	5.694	2.604	2.755	226	109	11,8	73,1%
Ovest	369	205	139	14	11	11,1	64,0%
Centro-Nord	1.298	521	672	82	23	15,6	69,0%
Sud-Est (FE)	575	244	294	33	4	12,8	70,6%
Prov. di Ferrara	2.242	970	1.105	129	38	13,9	68,5%
Ravenna	1.051	480	472	76	23	11,2	41,6%
Lugo	533	297	208	26	2	11,8	65,5%
Faenza	398	174	183	31	10	10,2	57,4%
Prov. di Ravenna	1.982	951	863	133	35	11,1	49,1%
Forlì	919	439	429	28	23	11,2	72,0%
Cesena-Valle Del Savio	473	184	236	44	9	9,3	51,2%
Rubicone	264	97	142	18	7	7,0	68,6%
Prov. di Forlì-Cesena	1.656	720	807	90	39	9,7	64,1%
Rimini	1.471	600	700	118	53	15,3	71,3%
Riccione	555	213	289	46	7	11,3	63,9%
Prov. di Rimini	2.026	813	989	164	60	14,0	69,1%
Totale	22.977	10.034	10.933	1.514	496	11,5	63,0%

La spesa regionale

Come anticipato in premessa l'avvio della misura regionale è stata preceduta da alcuni passaggi fondamentali per renderla attuabile. Tra questi l'accordo, sotto forma di protocollo di intesa, firmato il 14 luglio 2017 con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e il Ministero dell'Economia e Finanze per la regolazione dei rapporti finanziari⁵.

Il RES, in entrambe le sue versioni, è stato versato ai beneficiari grazie all'emissione della cosiddetta "carta acquisti", ovvero la carta elettronica di pagamento prepagata e ricaricabile, emessa da Poste Italiane S.p.A. per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Ogni autorizzazione al pagamento effettuata dagli sportelli dei Comuni che hanno gestito le domande RES tramite la piattaforma regionale, si è tradotta quindi nel versamento dell'importo dovuto sulla carta prepagata.

Al momento in cui viene redatta la presente relazione sono in corso gli ultimi pagamenti dei benefici maturati entro il 28/2/2019 pertanto l'ammontare complessivo delle risorse regionali impiegate deve ancora essere soggetto al conguaglio finale, sebbene, si ritiene, molto vicino al dato definitivo. Le somme trasferite fino ad oggi al Ministero dell'Economia e delle Finanze sono state ad oggi pari a 27.100.000,00 euro mentre la stima della spesa finale si aggira attorno ai 28 milioni di euro.

⁵ Approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 958 del 28/6/2017

Oltre alle risorse regionali impiegate per il pagamento delle mensilità di RES, nell'ambito del Piano regionale lotta alla povertà 2018-2020, la Regione ha stanziato ulteriori 6 milioni di euro per dare sostegno, nella fase di primo avvio, al rafforzamento delle misure di contrasto alla povertà. Tali risorse, destinate agli ambiti distrettuali, sono state finalizzate alla realizzazione di interventi e servizi sociali a contrasto della povertà, sia nell'ambito dei progetti personalizzati REI-RES, sia a favore di nuclei familiari non beneficiari di REI-RES, in quest'ultimo caso anche sotto forma di contributi.

I beneficiari del RES: caratteristiche dei nuclei, genere, età e cittadinanza del richiedente

L'analisi qualitativa che segue è tratta dal "3° Rapporto di monitoraggio sull'attuazione del Reddito di Solidarietà (RES)" curato dal Centro Analisi Politiche Pubbliche (CAPP) del Dipartimento di Economia "Marco Biagi" dell'Università di Modena e Reggio Emilia⁶. I dati analizzati sono aggiornati a fine maggio 2019, quindi è possibile qualche lievissima discrepanza rispetto ai dati forniti nel precedente paragrafo, dovuta al fatto che un certo numero di domande a maggio 2019 risultava ancora in attesa di verifica da parte di INPS.

La Tabella 4 illustra le principali caratteristiche demografiche dell'insieme dei nuclei che hanno presentato domanda per la misura RES-SIA da settembre a novembre 2017, per la misura RES-REI da dicembre 2017 a maggio 2018 e per la misura REI-RES2 da giugno 2018 in poi⁷. Poiché si analizzano qui le semplici domande, cioè prima della verifica dei requisiti di accesso e dell'eventuale assegnazione alla misura nazionale o regionale, non è possibile scindere l'informazione complessiva nelle singole misure. Tuttavia, è probabile che buona parte di queste sia da imputare al RES, dato che la misura regionale è stata per la maggior parte del periodo qui analizzato lo schema più inclusivo, ossia coi requisiti di accesso meno stringenti.

Nella Tabella 4 si osserva che i nuclei che presentano domanda per le misure di reddito minimo nella regione Emilia-Romagna hanno più spesso un richiedente di sesso femminile che maschile. Nonostante i giovani siano spesso considerati una categoria vulnerabile della popolazione, soprattutto nell'ultimo decennio caratterizzato dagli effetti negativi della Grande Recessione, solo il 18% dei richiedenti ha meno di 35 anni di età, mentre gli over56 rappresentano il poco meno del 28% del totale. La minore richiesta da parte dei giovani nuclei spiega perché il 37% delle domande provenga da una famiglia composta da una sola persona e soltanto il 21% da una famiglia con 5 o più membri. La Tabella 4 mostra anche che due richiedenti su tre ha nazionalità italiana o comunitaria, mentre un terzo è di origini extra-UE. Infine, si osserva che circa l'11% dei nuclei che presentano domanda hanno al proprio interno 3 o più minorenni, anche se probabilmente molte di queste rientrano poi in una delle misure nazionali piuttosto che nel primo RES.

⁶ A cura di M. Baldini, G. Gallo, A. Barigazzi

⁷ Così come è stato fatto per l'introduzione del REI (entrato in vigore il 1° gennaio 2018), le domande per il REI universale sono state aperte con un mese di anticipo rispetto all'avvio vero e proprio della nuova misura (1° luglio).

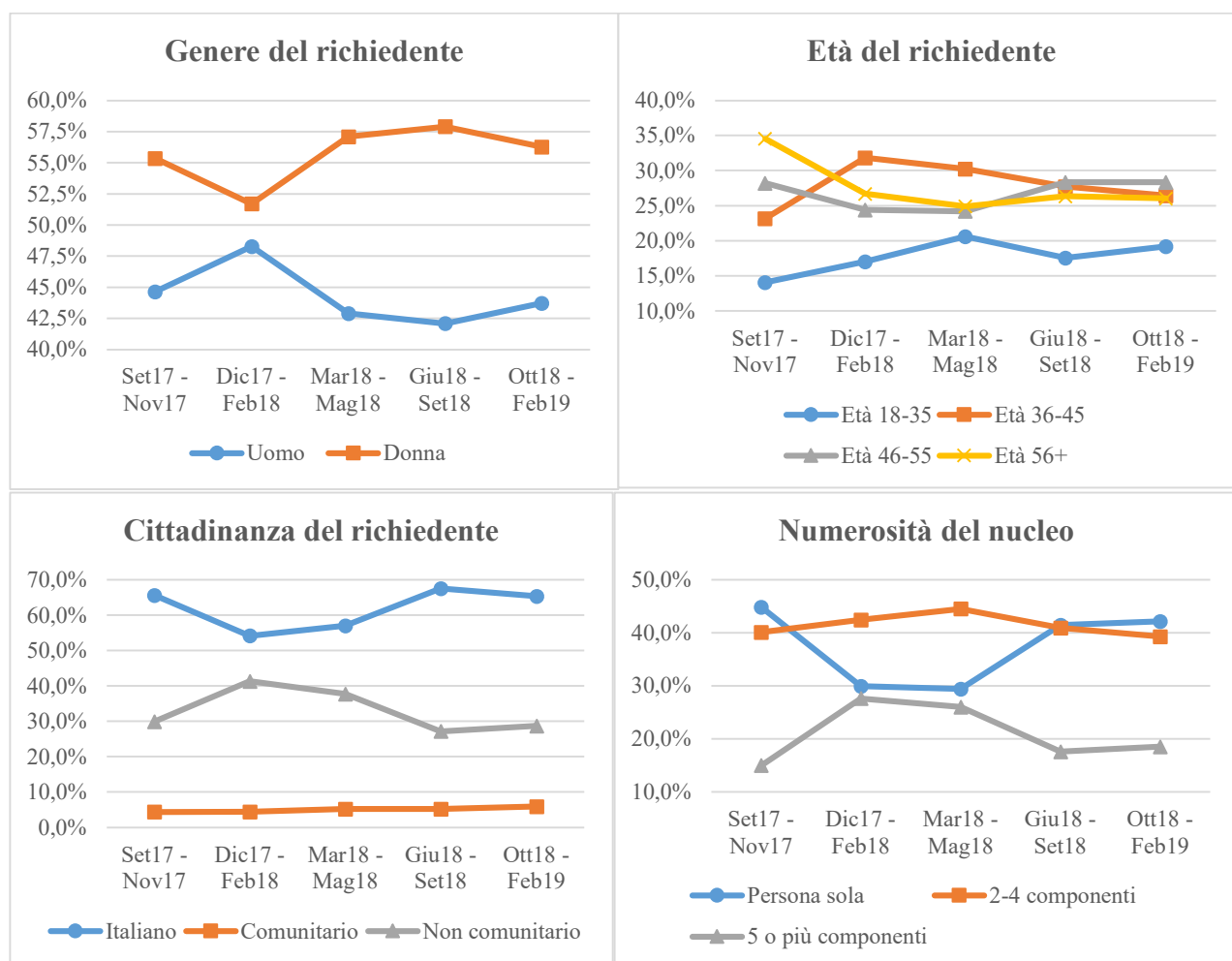
Tabella 4 – Principali caratteristiche demografiche dei nuclei richiedenti

Caratteristica del nucleo	Numero di domande	%
Uomo	17.368	44,3%
Donna	21.840	55,7%
Età 18-35	7.001	17,9%
Età 36-45	11.042	28,2%
Età 46-55	10.416	26,6%
Età 56+	10.749	27,4%
Italiano	24.183	61,7%
Comunitario	1.985	5,1%
Non comunitario	13.040	33,3%
Famiglia mono-personale	14.534	37,1%
Famiglia con 2-4 membri	16.328	41,6%
Famiglia con 5 o più membri	8.346	21,3%
Famiglia con meno di 3 minori	34.729	88,6%
Famiglia con 3 o più minori	4.479	11,4%
Totale	0	100,0%

La Figura 1 mette in evidenza le stesse caratteristiche dei richiedenti in Tabella 4 distinguendo però per cinque periodi distinti, così da catturare eventuali variazioni associate alle introduzioni del REI e del REI universale. Nello specifico, il primo intervallo di tempo (circa 80 giorni) si riferisce al periodo di coesistenza SIA-RES, i due successivi (circa 90 giorni ciascuno) al periodo REI-RES e gli ultimi due intervalli (circa 120 giorni il primo e 150 giorni il secondo) all'attuale binomio REI-RES⁸.

⁸ La dinamica delle domande presentate per presenza di almeno 3 minori nel nucleo familiare non è qui illustrata perché invero piuttosto stabile nei 15 mesi analizzati.

Figura 1 – Dinamica delle caratteristiche demografiche dei nuclei richiedenti



A differenza della composizione dei nuclei che fanno domanda per genere del richiedente, che rimane sostanzialmente invariata nel tempo (salvo per un momentaneo avvicinamento nel periodo di introduzione del REI nazionale), l'età media dei richiedenti della misura di sostegno al reddito cambia molto tra settembre 2017 e febbraio 2019. Essendo stata la prima versione del RES rivolta in prevalenza alle famiglie senza minori, e quindi meno giovani della popolazione, non stupisce notare che i richiedenti con 56 o più anni e i nuclei mono-personali rappresentassero le più frequenti tra le categorie in esame nel primo periodo (rispettivamente 35% e 45% del totale), mentre gli under35 e i nuclei con 5 o più componenti circa il 15%. L'introduzione del REI, tuttavia, ha fatto registrare un certo cambio di tendenza in favore dei nuclei più giovani – i richiedenti con meno di 45 anni costituiscono a febbraio 2019 il 45% del numero totale di domande – e, in generale, un progressivo avvicinamento tra le diverse classi d'età che appaiono all'ultima data sostanzialmente equi-presenti. Il complessivo "ringiovanimento" dei richiedenti delle misure di contrasto della povertà a livello regionale è stato corrisposto soltanto nel periodo REI-RES da una parallela riduzione delle famiglie composte da una persona sola in favore di nuclei con 5 o più membri, mentre si rileva una brusca inversione nel periodo REI-RES2. Ciò significa che probabilmente a far domanda nei mesi conclusivi sono stati nuclei familiari giovani ma mono-personali o comunque con pochi componenti.

Come si osserva nella Figura 1, infine, l'aumento dei nuclei in giovane età al passaggio a livello nazionale dal SIA al REI ha coinciso con un forte aumento dei nuclei di origine non comunitaria, i quali hanno rappresentato circa il 40% dei richiedenti da dicembre 2017 a maggio 2018. Quando il REI è stato trasformato in una misura universale, ossia quando sono decaduti i requisiti familiari di

accesso alla misura nazionale, si assiste invece a una graduale diminuzione della quota di nuclei non comunitari (30% da giugno 2018 a febbraio 2019) generalmente più numerosi dei nuclei di origine italiana o comunitaria.

Le caratteristiche dei beneficiari SIA e RES

Benché nella regione Emilia-Romagna la domanda per richiedere la misura nazionale di reddito minimo (SIA prima e REI poi) e il RES fosse la medesima, queste misure si rivolgevano a platee di beneficiari molto diverse e un ulteriore cambiamento è avvenuto con il passaggio allo schema composto da REI universale e RES2. Mostrando le principali caratteristiche demografiche dei richiedenti/capofamiglia dei nuclei beneficiari, la Tabella 5 ne fornisce chiara evidenza.

Il SIA sembra in generale contraddistinguersi per nuclei beneficiari di giovane età (nel 27% dei casi under35) e con a capo una donna. All'opposto il RES, come anche il REI e il REI-RES2, ha una platea di beneficiari più eguale nella composizione di genere e si rivolge prevalentemente alla classe più adulta della popolazione, dato che il 60% dei nuclei beneficiari ha una persona di riferimento con più di 45 anni e il 30% circa dei richiedenti è over55. La quota di capifamiglia con più di 55 anni è superiore nella misura composita REI-RES2 che, fino al 30 giugno 2018, aveva proprio come requisito di accesso l'avere all'interno del nucleo familiare un over55 in stato di disoccupazione.

Con riguardo alla composizione per cittadinanza del capofamiglia, si osserva che il complesso dei 22.696 nuclei beneficiari di una misura di reddito minimo in Emilia-Romagna ha una persona di riferimento di cittadinanza italiana per il 66% dei casi, di cittadinanza comunitaria per il 5% e di origini non-UE per il restante 29%. Anche in questo caso, comunque, si rileva una certa differenza tra le quattro misure in esame. Infatti, sebbene i nuclei con a capo un cittadino italiano rappresentino sempre la maggioranza, le precedenti misure nazionale e regionale erano caratterizzate da una maggiore presenza dei nuclei con capofamiglia non comunitario rispetto all'attuale REI-RES2 dove questi costituiscono solo il 24%.

Tabella 5 – Principali caratteristiche demografiche dei nuclei beneficiari

Caratteristica del nucleo	SIA	RES	REI - RES2	Totale
Uomo	29,9%	45,3%	42,6%	43,5%
Donna	70,1%	54,7%	57,4%	56,5%
Età 18-35	26,6%	16,0%	15,9%	16,2%
Età 36-45	36,8%	25,4%	25,9%	25,9%
Età 46-55	26,8%	29,9%	26,2%	27,8%
Età 56+	9,8%	28,8%	32,0%	30,1%
Italiano	60,7%	61,1%	70,5%	66,2%
Comunitario	8,6%	4,4%	5,6%	5,1%
Non comunitario	30,8%	34,5%	23,9%	28,7%
Senza occupati	44,8%	52,4%	66,7%	60,0%
Con almeno un occupato	55,2%	47,6%	33,3%	40,0%
Senza disabili	92,6%	93,7%	95,3%	94,6%

Almeno un disabile	7,4%	6,3%	4,7%	5,4%
Totale beneficiari	478	9.928	12.290	22.696

Sorprende infine osservare che nei nuclei beneficiari, tanto del RES quanto del SIA, mediamente la metà abbia già almeno un occupato al proprio interno (Tabella 5). Ci si attenderebbe invero che la presenza del lavoro sia condizione sufficiente per evitare di versare nella grave condizione economica che permette l'accesso alle misure in corso di valutazione (ISEE < 3.000 euro). È possibile, tuttavia, che l'eccessiva sproporzione tra membri occupati e membri disoccupati o inattivi, ovvero la precarietà o la scarsa remuneratività dell'attività lavorativa svolta, determinino dei "paradossi" come quello descritto dalla Tabella 5. Tali paradossi, sempre più frequenti nell'ultimo decennio, prendono il nome di working poor. Oltre al problema dell'offerta di lavoro, le famiglie beneficiarie di RES e SIA devono anche fronteggiare nel 6-8% dei casi le difficoltà e i costi del mantenimento di un membro disabile o non autosufficiente. In mancanza di servizi sanitari ottimali, infatti, questa peculiarità tende a ridurre in modo significativo l'offerta di lavoro di uno o più componenti del nucleo familiare, soprattutto quelli di sesso femminile. La composizione per stato occupazionale è leggermente diversa per il REI e il REI-RES2, in cui i nuclei beneficiari con almeno un occupato sono "soltanto" il 33%. Il motivo di ciò sta probabilmente nell'allargamento della platea REI ai disoccupati over55.

Tabella 6 – Beneficiari per numero di componenti nel nucleo familiare

Numero componenti	di	SIA	RES	REI - RES2	Totale
1		4,6%	42,7%	37,1%	38,9%
2		18,4%	16,8%	18,3%	17,6%
3		21,5%	15,9%	16,4%	16,3%
4		27,2%	13,1%	14,4%	14,1%
5		16,7%	7,5%	8,5%	8,3%
6 o più		11,5%	3,9%	5,2%	4,8%

La maggiore presenza di adulti e giovani anziani tra i beneficiari del RES e del REI-RES2 si rispecchia in un numero superiore di famiglie piccole o piccolissime (42% e 37% dei nuclei sono rispettivamente mono-personali) e spesso senza minori al proprio interno (Tabelle 6 e 7). Al contrario, il meccanismo del punteggio minimo nella valutazione multidimensionale del bisogno e il requisito di accesso sulla presenza nel nucleo di almeno un minorenne, hanno favorito enormemente l'accesso al SIA e al REI pre-luglio 2018 di famiglie con diversi minori e comunque numerose. Non a caso, quasi un nucleo beneficiario su quattro presenta almeno tre minori tra i percettori del SIA e il 14% di quelli REI-RES2 ha 5 o più componenti al suo interno.

Tabella 7 – Beneficiari per numero di minori nel nucleo familiare

Numero di minori	SIA	RES	REI-RES2	Totale
0	7,7%	65,6%	36,0%	54,6%
1-2	69,0%	28,3%	49,7%	36,2%
3 o più	23,2%	6,1%	14,3%	9,2%

Entità dei benefici e impatto sul reddito familiare

Il combinato disposto dei dati amministrativi sui beneficiari delle misure di reddito minimo attive in Emilia-Romagna, dei dati amministrativi dell'archivio INPS sulle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) ai fini ISEE al 31 dicembre 2017⁹ e dei dati campionari dell'indagine EU-SILC permette di valutare due aspetti fondamentali delle misure di contrasto alla povertà qui in esame: 1) la capacità di aumentare il potere d'acquisto delle famiglie beneficiarie; 2) il tasso di copertura (o take-up) della platea degli aventi diritto. Il primo aspetto evidenzia l'efficacia della misura, ossia la reale incidenza della stessa nel miglioramento delle condizioni di vita delle famiglie beneficiarie e, più in generale, nel contrasto della povertà a livello regionale. L'analisi del tasso di take-up invece consente di valutare l'efficienza della misura, la quale dovrebbe escludere i non aventi diritto e tentare di includere per quanto possibile tutti i nuclei nelle condizioni di fare domanda.

La Tabella 8 mostra l'impatto del RES sul reddito dei nuclei beneficiari distinguendo per numero di componenti e quattro classi di ISEE (0, 0 – 1.000, 1.000 – 2.000, e 2.000 – 3.000 euro). Sebbene l'ISEE massimo per accedere al RES sia pari a 3.000 euro, il valore medio registrato dai suoi 9.928 beneficiari al primo periodo di "trattamento" è di gran lunga inferiore (928 euro l'anno) a causa dell'elevato numero di nuclei con ISEE nullo.

L'importo medio percepito bimestralmente dai beneficiari RES è pari a 329 euro e, per costruzione della misura, cresce all'aumentare del numero di componenti del nucleo. Di fatto, l'importo medio è di 158 euro a bimestre per i nuclei mono-personali e intorno ai 560 euro per quelli con quattro o più membri. È interessante osservare comunque che, mentre per i nuclei con uno o due componenti il valore medio si avvicina molto al valore massimo dell'importo (rispettivamente 160 e 320 euro a bimestre), per i nuclei numerosi l'importo RES percepito in media è nettamente inferiore al massimale previsto (ad esempio, 800 euro a bimestre per i nuclei con 5 componenti). Questo avviene a seguito delle deduzioni da applicare all'importo RES, che vanno a ridurre lo stesso se il nucleo è già percettore – o anche solo avente diritto nel caso degli assegni ai nuclei con tre figli minori – di altri trasferimenti sociali.

Tabella 8 – Incidenza del RES sul reddito per numerosità e ISEE del nucleo beneficiario

Numero di componenti	Frequenza %		ISEE	Importo bimestrale	Importo annuo	Importo annuo equivalente	Variazione % ISEE
1	4.241	42,7%	547	158	950	950	174%
2	1.667	16,8%	877	314	1.884	1.200	137%
3	1.579	15,9%	1.183	441	2.647	1.296	110%
4	1.305	13,1%	1.429	562	3.370	1.369	96%
5	749	7,5%	1.462	572	3.434	1.206	83%
6 o più	387	3,9%	1.569	550	3.301	984	63%
Totale	9.928	100,0%	928	329	1.974	1.123	121%

⁹ Per l'accesso a questo archivio, si ringrazia la preziosa collaborazione del Servizio Statistica, Comunicazione, Sistemi Informativi Geografici, Partecipazione della Regione Emilia-Romagna e, in particolar modo, della Dott.ssa Angelina Mazzocchetti e del Responsabile Dott. Stefano Micheli.

Classe di ISEE	Frequenza	%	ISEE	Importo bimestrale	Importo annuo	Importo annuo equivalente	Variazione % ISEE
0	3.866	38,9%	0	262	1.574	1.069	-
0 - 1.000	2.032	20,5%	424	328	1.971	1.131	267%
1.000 - 2.000	1.800	18,1%	1.511	370	2.223	1.163	77%
2.000 - 3.000	2.230	22,5%	2.527	411	2.469	1.176	47%
Totale	9.928	100,0%	928	329	1.974	1.123	121%

A differenza del REI, gli importi SIA e RES non dipendono dall'ISEE del nucleo familiare ma esclusivamente dal numero dei suoi componenti. Tuttavia, la Tabella 8 evidenzia degli importi RES variabili e perfino crescenti all'aumentare dell'ISEE dei nuclei beneficiari. La spiegazione ricade in questo caso sulla diversa composizione familiare media che caratterizza le quattro classi di ISEE osservate. **Il 61% dei nuclei con ISEE pari a zero sono infatti composte da una sola persona, mentre la classe più alta di ISEE (2.000 – 3.000 euro) contiene per il 44% nuclei con quattro o più membri.**

Per valutare l'impatto del RES sul reddito dei nuclei beneficiari, l'importo bimestrale viene prima esteso all'intervallo annuale – coincidente in questo caso con la durata complessiva della misura – e poi convertito a importo equivalente adottando la stessa scala di equivalenza dell'ISEE (Tabella 9). Aggiungere l'importo RES al reddito dei nuclei beneficiari determina una variazione percentuale media del 121% del loro ISEE. In altre parole, **il reddito equivalente dei nuclei beneficiari aumenta in maniera più che doppia rispetto al reddito di partenza. Essendo i nuclei mono-personali i più poveri, la crescita di ISEE maggiore si rileva proprio in questa categoria (174%), ma rimane comunque pari al 63% tra i nuclei con almeno sei componenti. Tale disparità nella crescita dell'ISEE familiare è imputabile al fatto che gli importi medi percepiti (post-deduzioni) del RES aumentano con il numero di componenti ma meno che proporzionalmente rispetto alla scala di equivalenza ISE.** Come atteso, infine, la variazione percentuale dell'ISEE diminuisce tra le quattro classi di ISEE da infinito (nella prima classe gli ISEE passano da 0 a 1.069 euro in un anno) a 47%.

La Tabella 9 mostra le stesse informazioni della precedente tabella, ma riguardo al SIA. I nuclei beneficiari del SIA appaiono più poveri se confrontati con quelli del RES, a parità di numero di componenti e nel loro complesso. Anche l'importo mediamente percepito dai beneficiari SIA è sempre più alto di quello dei beneficiari RES (489 contro 329 euro a bimestre), tranne che per la categoria di famiglie con almeno quattro componenti, probabilmente più interessata dalle deduzioni sull'importo.

Tabella 9 – Incidenza del SIA sul reddito per numerosità e ISEE del nucleo beneficiario

Numero di componenti	Frequenza	%	ISEE	Importo bimestrale	Importo annuo	Importo annuo equivalente	Variazione % ISEE
1	22	4,6%	180	160	960	960	535%
2	88	18,4%	823	440	2.640	1.682	204%
3	103	21,5%	498	509	3.052	1.495	300%

4	130	27,2%	571	558	3.346	1.359	238%
5	80	16,7%	964	509	3.051	1.072	111%
6 o più	55	11,5%	1.097	470	2.821	835	76%
Totale	478	100,0%	710	489	2.933	1.321	186%
Classe ISEE	di	Frequenza %	ISEE	Importo bimestrale	Importo annuo	Importo annuo equivalente	Variazione % ISEE
0		197 41,2%	0	490	2.941	1.381	-
0 - 1.000		136 28,5%	433	516	3.098	1.342	310%
1.000 - 2.000	-	79 16,5%	1.503	467	2.801	1.193	79%
2.000 - 3.000	-	66 13,8%	2.450	455	2.729	1.253	51%
Totale		478 100,0%	710	489	2.933	1.321	186%

I nuclei SIA con 2 o 3 componenti mostrano importi bimestrali superiori a quelli massimi previsti dalla misura (rispettivamente 320 e 480), perché sono costituiti in prevalenza da genitori single che hanno diritto a un incremento dell'importo pari a 80 euro mensili. Considerando il minor reddito familiare e il maggiore importo percepito in media, non stupisce pertanto che il SIA abbia un impatto più significativo sull'ISEE dei suoi beneficiari (+186%) rispetto a quanto visto con il RES. Anche qui si assiste comunque a una variazione percentuale dell'ISEE più contenuta all'aumentare del numero di componenti del nucleo familiare e ovviamente del suo ISEE.

Oltre a un mutamento nella platea potenziale e negli importi del beneficio economico, il REI modifica anche la cadenza del trasferimento che diventa mensile e non più bimestrale, nonché la soglia ISEE di accesso che passa da 3.000 a 6.000 euro. Nonostante questa estensione solo una porzione marginale dei beneficiari REI-RES2 ha un ISEE superiore a 3.000 (1,4%), mentre più della metà presenta un ISEE nullo, rendendo di fatto i percettori della misura nazionale e dell'integrazione regionale più poveri di quelli che beneficiano tanto del SIA quanto del RES (Tabella 10).

Benché gli importi medi percepiti mensilmente dai beneficiari REI-RES2 siano inferiori agli importi massimi previsti, per via del fatto che il trasferimento REI dipende dal reddito familiare e solo una parte dei nuclei ha ISEE reddito nullo, questi sono sempre più elevati dei corrispettivi importi percepiti dai beneficiari della precedente misura nazionale e del RES, a prescindere dal numero di componenti. Come atteso, gli importi medi percepiti in un anno dai beneficiari REI-RES2 diminuiscono al crescere dell'ISEE familiare e smettono di essere superiori a quelli rilevati per SIA e RES quando il valore dell'ISEE è superiore a 1.000. L'integrazione mensile legata al RES2 rappresenta un significativo miglioramento per i suoi beneficiari, quasi raddoppiando il trasferimento mensile attribuibile al REI. Tenuto conto del trasferimento annuo conseguente alla combinazione REI-RES2, pari mediamente a 5.242 euro (3.035 euro una volta diviso per la scala di equivalenza ISE), i nuclei beneficiari hanno assistito a una variazione rilevante del loro reddito familiare, il quale

è cresciuto nel complesso del 613%. A beneficiarne di più, in generale, sono stati i nuclei con ISEE molto basso e quelli composti soltanto da una o due persone¹⁰.

Tabella 10 – Incidenza del REI-RES2 sul reddito per numerosità e ISEE del nucleo beneficiario

Numero di componenti	Frequenza	%	ISEE	Importo mensile REI	Integrazione mensile RES2	Importo annuo REI-RES2	Importo annuo equivalente	Variazione % ISEE
1	4.288	39,7%	396	167	110	3.324	3.324	839%
2	1.983	18,4%	467	237	174	4.932	3.143	673%
3	1.696	15,7%	542	282	226	6.088	2.981	550%
4	1.442	13,4%	585	329	272	7.212	2.929	501%
5	856	7,9%	689	373	314	8.250	2.898	420%
6 o più	527	4,9%	698	398	352	8.999	2.655	380%
Totale	10.792	100,0%	495	247	190	5.242	3.035	613%
Classe di ISEE	Frequenza	%	ISEE	Importo mensile REI	Integrazione mensile RES2	Importo annuo REI-RES2	Importo annuo equivalente	Variazione % ISEE
0	5.973	55,3%	0	262	181	5.320	3.234	-
0 - 1.000	2.507	23,2%	394	282	193	5.703	3.231	820%
1.000 - 2.000	1.529	14,2%	1.472	179	204	4.604	2.471	168%
2.000 - 3.000	636	5,9%	2.386	145	230	4.501	2.142	90%
3.000 - 6.000	147	1,4%	4.030	184	154	4.054	2.897	72%
Totale	10.792	100%	495	247	190	5.242	3.035	613%

Con l'ausilio dei dati campionari dell'Indagine SILC per l'anno 2015, mostriamo infine nella Tabella 11 gli effetti che si stima vengano prodotti dalle misure di contrasto alla povertà sull'incidenza e sull'intensità della povertà relativa nel complesso dell'Emilia-Romagna.

¹⁰ Da questa analisi sono state escluse le 1.498 famiglie che sono rimaste beneficiarie della sola misura nazionale REI anche dopo l'introduzione del RES2.

Tabella 11 – Impatto di REI, RES e REI-RES2 su incidenza e intensità della povertà relativa delle famiglie in Emilia-Romagna

Misura di reddito minimo	Linea di povertà al 60%		Linea di povertà al 40%	
	Incidenza	Intensità	Incidenza	Intensità
Scenario base (nessuna misura)	11,8%	36,4%	4,8%	55,5%
Scenario gennaio-giugno 2018 (REI e RES)	11,7%	33,5%	4,5%	48,5%
Scenario luglio 2018 in poi (REI-RES2)	7,6%	33,1%	3,3%	36,5%

Fonte: elaborazioni sul database EU-SILC 2015.

Come definizione di povertà relativa si è scelto di adottare quella a cui la Commissione Europea fa riferimento all'interno della Strategia2020 e che prende il nome di "rischio di povertà". In base a questo indicatore, un individuo è a rischio di povertà – o povero in termini relativi – se vive in un nucleo il cui reddito familiare disponibile equivalente è inferiore al 60% della mediana nazionale dello stesso reddito. Oltre a questo indicatore, viene data evidenza degli effetti delle misure su una forma più "grave" di povertà relativa che viene definita in modo analogo alla precedente, ma facendo riferimento a una soglia pari al 40% della media nazionale del reddito familiare equivalente. Per tenere conto della diversa composizione familiare, in termini di età e numero dei componenti, i redditi familiari disponibili vengono poi resi equivalenti tramite la scala di equivalenza OCSE modificata. Le intensità dei due indicatori di povertà sono definite come la distanza relativa tra la rispettiva soglia di povertà e il reddito delle famiglie povere, fornendo quindi una misura di "quanto poveri" sono i nuclei in condizioni di disagio economico.

La Tabella 11 mostra che quasi il 12% delle famiglie residenti in Emilia-Romagna è a rischio di povertà e che il 4,8% è perfino in condizioni di grave povertà. L'intensità della povertà è maggiore quando si fa riferimento all'indicatore di grave povertà, dove si rileva che le famiglie in quella condizione hanno in media un reddito annuale pari al 45% della soglia di grave povertà (pari nel 2015 a circa 6.350 euro). Nella Tabella 11 vengono forniti gli effetti dei due scenari emersi nel corso del 2018: i) la convivenza tra REI (con requisiti familiari) e prima versione del RES, nel semestre gennaio-giugno 2018; ii) l'introduzione della misura composta REI-RES2 a partire dal luglio 2018¹¹.

I risultati delle nostre simulazioni evidenziano uno scarso effetto congiunto di REI e RES sull'incidenza della povertà relativa tra le famiglie emiliano-romagnole, a prescindere dalla linea di povertà considerata. Ciò è attribuibile al fatto che gli importi previsti da entrambe le misure sono piuttosto limitati ed è difficile dunque attendersi che grazie ad essi i nuclei beneficiari siano in grado col loro reddito di oltrepassare la soglia di povertà. L'impatto di REI e RES è invece più rilevante sull'intensità della povertà relativa delle famiglie che diminuisce grazie alla misura nazionale e regionale di 2,9 punti percentuali quando la linea di povertà è al 60% e addirittura di 7 punti percentuali quando la linea è al 40%.

La Tabella 11 fa emergere invece che il passaggio alla misura congiunta REI-RES2 aumenta in modo significativo l'impatto dello schema di reddito minimo sulla povertà relativa delle famiglie in Emilia-Romagna. La percentuale di famiglie a rischio di povertà potrebbe passare infatti dall'11,8% al 7,6% e quella dei nuclei in grave povertà dal 4,8% al 3,3%. Anche l'intensità della povertà diminuisce drasticamente tra le famiglie povere residenti nel territorio regionale, soprattutto tra quelle che vivono una grave condizione di povertà.

¹¹ Le stime degli effetti di ciascun scenario sono realizzate ipotizzando un tasso di copertura totale (take-up rate al 100%). Questa soluzione è chiaramente molto difficile da attuare nella realtà, soprattutto dopo solo pochi mesi di attività, ma fornisce un'idea dell'effetto potenziale che la misura a regime potrebbe avere nei prossimi anni.



Il tasso di copertura dell'accesso al reddito di solidarietà

Una prima analisi che può essere fatta sul take-up delle misure di reddito minimo esaminate in questo rapporto consiste nel confrontare il numero di famiglie beneficiarie con il totale dei nuclei familiari residenti nelle nove province della regione Emilia-Romagna che hanno presentato al 31 dicembre 2017 almeno una DSU per la richiesta di prestazioni o servizi socioassistenziali soggetti a valutazione ISEE. Poiché alcune famiglie sono state beneficiarie di più misure (ad es. prima RES e poi REI-RES2) nell'arco del periodo considerato, per il calcolo del tasso di take-up non si fa riferimento al numero complessivo di domande accolte (22.696 unità) bensì al numero di beneficiari distinti (19.605 unità).

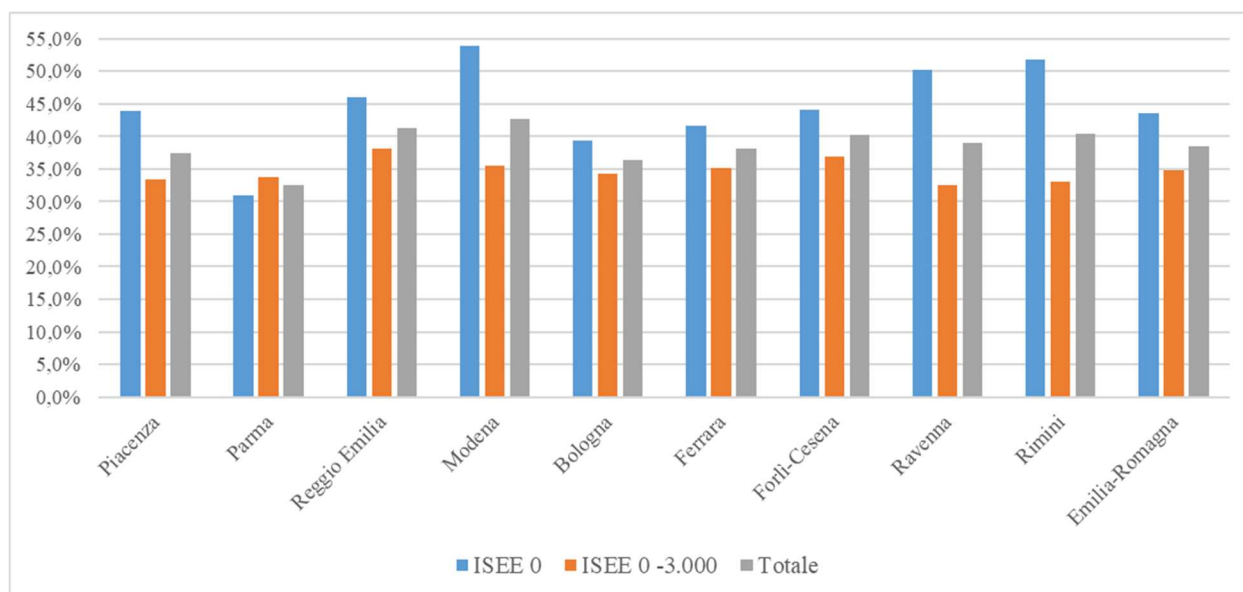
Si distingue in particolare tra due classi di ISEE: ISEE nullo e ISEE compreso tra zero (non incluso) e 3.000 euro. Si è qui deciso di non includere la classe di ISEE compresi tra 3.000 a 6.000 per numero insufficiente di beneficiari. Sebbene il REI abbia esteso la soglia ISEE a 6.000 euro, infatti, questa è stata vincolata ad una nuova soglia sull'ISRE di 2.250 che viene rispettata con difficoltà da parte dei nuclei aventi un ISEE oltre i 3.000 euro. Il dato sul numero totale di nuclei con ISEE inferiore a 3.000 euro non ci fornisce una "fotografia" perfetta della platea degli aventi diritto, poiché non considera altri requisiti di accesso come quello della residenza o della Naspi. Ciò nonostante, questa restituisce una chiara mappa del bisogno economico a livello regionale e sub-regionale.

Circa 21.000 famiglie residenti nel territorio regionale dichiarano un ISEE nullo nel 2017 e altre 30.000 ne dichiarano uno maggiore di zero ma comunque inferiore a 3.000 euro, per un totale di 51.000 famiglie. Queste famiglie si distribuiscono tra le nove province in linea con la loro popolazione e sostanzialmente con la stessa quota di nuclei con ISEE nulli sul totale (circa il 41%). Dalla media regionale si distacca, in meglio, la provincia di Ravenna con una quota di famiglie con ISEE nullo – tra quelle con ISEE inferiore a 3.000 euro – pari al 37%, mentre si distingue in peggio la provincia di Ferrara dove tale percentuale giunge al 47%.

La Figura 2 illustra il tasso di copertura delle quattro misure di contrasto alla povertà per le due classi di ISEE qui esaminate e il totale dei nuclei con ISEE inferiore a 3.000 euro. Le misure presentano nel loro complesso un tasso di copertura pari al 38% nella totalità del territorio regionale, ma che si rivela abbastanza eterogeneo a livello provinciale. Il tasso di copertura è inferiore al 35% nella provincia di Parma, mentre è pari al 43% in quella di Modena¹².

¹² Elaborazioni sull'archivio INPS delle DSU al 31 dicembre 2017 e su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019

Figura 2 – Tasso di copertura delle misure di reddito minimo dei nuclei familiari con ISEE inferiore a 3.000 euro



Come atteso, i nuclei con ISEE pari a zero presentano – tranne che nella provincia di Parma – un tasso di copertura più alto rispetto a quelli nella classe di ISEE 0-3.000 (44% contro 35%), che quindi sono caratterizzati da una condizione economica leggermente migliore rispetto ai primi. Si rileva infine che nelle province di Modena, Ravenna e Rimini il tasso di copertura dei nuclei con ISEE pari a 0, dopo appena due anni di applicazione del RES e a 18 mesi dall'entrata in vigore del primo REI, ha oltrepassato il 50%.

Valutare il tasso di copertura del bisogno di una misura di reddito minimo facendo riferimento all'ISEE non è detto, tuttavia, che sia una strategia ottimale, perché a sua volta l'ISEE potrebbe non essere l'indicatore ottimale per rivelarlo. L'ISEE, infatti, non coincide con il reddito di cui le famiglie effettivamente dispongono per finanziare la loro spesa per consumi. Una definizione di reddito più appropriata nell'illustrare le condizioni di vita delle famiglie è quella adottata dalla Commissione Europea, secondo cui il reddito familiare è costituito dalla somma dei: redditi da lavoro dipendente; redditi da pensioni e altri trasferimenti; redditi da lavoro autonomo e impresa (al netto degli ammortamenti); redditi da capitale (al netto degli interessi passivi). Questa definizione di reddito familiare è quella utilizzata dalla Commissione Europea per calcolare gli indicatori di povertà monetaria (indice di rischio di povertà e indice di grave povertà).

La definizione di reddito appena descritta e i due indicatori di povertà possono essere stimati a livello regionale e per l'Italia nel suo complesso grazie ai dati dell'indagine campionaria EU-SILC. A causa della limitata numerosità del campione, però, questa indagine non consente di esplorare un dettaglio territoriale inferiore a quello regionale come, ad esempio, il livello provinciale o distrettuale. Nel tentativo di superare questa problematicità si è adottata qui una particolare metodologia statistica che prende il nome di Small Area Estimation (SAE). La SAE permette di stimare gli indicatori di interesse per piccole aree combinando la numerosità e il dettaglio territoriale dei dati censuari con la dotazione informativa dei dati campionari¹³. La Tabella 12 evidenzia il numero di nuclei in condizioni di povertà a livello distrettuale e provinciale.

¹³ Elbers, C., Lanjouw, J. O., & Lanjouw, P. (2003). Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality. *Econometrica* 71(1), 355-364.

Dal confronto tra il numero complessivo di nuclei beneficiari distinti e quello delle famiglie che si stimano essere a rischio di povertà o in condizioni di grave povertà, si osserva un tasso di copertura di questi due fenomeni a livello regionale dell'11% e 21% rispettivamente (Tabella 12). Anche in questo caso, comunque, ci sono delle province e dei distretti che mettono in luce un'efficienza maggiore della media regionale e degli altri che ne mostrano una decisamente peggiore.

Con riguardo alla presa in carico dei nuclei a rischio di povertà, la provincia più efficiente è senz'altro quella di Bologna, che riesce a coprire con le misure di reddito minimo il 15% circa dei nuclei in questo stato di bisogno. Non a caso, tra i distretti che registrano singolarmente i tassi di copertura più elevati si trovano tre distretti di questa provincia (San Lazzaro di Savena, Pianura Ovest e Pianura Est), insieme al distretto modenese di Sassuolo e a quello reggiano di Scandiano. I distretti che mostrano i tassi di copertura più bassi dei nuclei a rischio di povertà sono invece quelli di Riccione, Rubicone e Ponente.

Quando si fa riferimento all'indice di grave povertà, si rilevano ordinamenti un po' diversi tra province e distretti rispetto al primo indicatore (Tabella 12). Le province più "performanti" sono adesso quelle di Modena e Reggio Emilia, con un tasso di copertura intorno al 30%. Rimangono tra i distretti più efficienti quelli di Sassuolo e Scandiano dove, insieme al distretto di Castelfranco Emilia, perfino più del 65% dei nuclei in gravi condizioni di povertà sembrerebbero già trattati dalla misura in esame. Permangono infine tra i distretti meno efficienti quelli di Rubicone e Ponente, con l'aggiunta del distretto parmense di Valli Taro e Ceno.

Tabella 12 – Tasso di copertura misure di reddito minimo dei nuclei familiari in povertà

Distretto	Nuclei beneficiari distinti	Nuclei in povertà		Incidenza della povertà		Tasso di copertura	
		Rischio di povertà (soglia 60%)	Grave povertà (soglia 40%)	Rischio di povertà	Grave povertà	Rischio di povertà	Grave povertà
Piacenza	595	4.642	2.416	9,8%	5,1%	12,8%	24,6%
Levante	290	4.734	2.338	9,9%	4,9%	6,1%	12,4%
Ponente	81	3.487	1.762	10,1%	5,1%	2,3%	4,6%
Prov. di Piacenza	966	12.863	6.516	9,9%	5,0%	7,5%	14,8%
Parma	1.157	8.195	4.382	7,9%	4,2%	14,1%	26,4%
Fidenza	381	3.418	1.505	7,6%	3,3%	11,1%	25,3%
Valli Taro E Ceno	164	2.421	1.643	11,4%	7,7%	6,8%	10,0%
Sud-Est (PR)	186	2.260	1.218	6,7%	3,6%	8,2%	15,3%
Prov. di Parma	1.888	16.294	8.748	8,0%	4,3%	11,6%	21,6%
Montecchio Emilia	236	1.673	676	6,4%	2,6%	14,1%	34,9%
Reggio Emilia	1.224	8.657	4.030	8,6%	4,0%	14,1%	30,4%
Guastalla	189	2.417	596	8,5%	2,1%	7,8%	31,7%
Correggio	199	1.702	626	7,6%	2,8%	11,7%	31,8%
Scandiano	239	1.427	315	4,3%	0,9%	16,7%	75,9%

Castelnuovo Monti	Ne'	139	1.708	1.109	11,0%	7,1%	8,1%	12,5%
Prov. di Reggio Emilia		2.226	17.584	7.352	7,8%	3,2%	12,7%	30,3%
Carpi		539	4.141	1.617	9,4%	3,7%	13,0%	33,3%
Mirandola		302	3.345	1.282	9,4%	3,6%	9,0%	23,6%
Modena		911	6.726	4.498	8,0%	5,4%	13,5%	20,3%
Sassuolo		499	2.817	761	5,7%	1,5%	17,7%	65,6%
Pavullo Nel Frignano		139	2.103	1.121	11,1%	5,9%	6,6%	12,4%
Vignola		402	3.355	1.337	8,9%	3,5%	12,0%	30,1%
Castelfranco Emilia		290	1.985	340	6,4%	1,1%	14,6%	85,3%
Prov. di Modena		3.082	24.472	10.956	8,1%	3,6%	12,6%	28,1%
Reno, Lavino E Samoggia		338	2.168	1.899	4,2%	3,7%	15,6%	17,8%
Appennino Bolognese		255	1.773	1.084	6,8%	4,2%	14,4%	23,5%
San Lazzaro Di Savena		465	1.512	1.512	4,2%	4,2%	30,8%	30,8%
Imola		349	3.353	2.009	5,7%	3,4%	10,4%	17,4%
Pianura Est		443	2.742	1.567	3,9%	2,2%	16,2%	28,3%
Pianura Ovest		291	1.601	776	4,5%	2,2%	18,2%	37,5%
Bologna		2.626	17.675	15.414	8,6%	7,5%	14,9%	17,0%
Prov. di Bologna		4.767	30.824	24.261	6,4%	5,0%	15,5%	19,6%
Ovest		333	2.319	940	7,0%	2,8%	14,4%	35,4%
Centro-Nord		1.030	7.260	4.778	8,7%	5,7%	14,2%	21,6%
Sud-Est (FE)		474	6.189	2.974	13,8%	6,6%	7,7%	15,9%
Prov. di Ferrara		1.837	15.768	8.692	9,8%	5,4%	11,7%	21,1%
Ravenna		907	9.458	4.676	10,1%	5,0%	9,6%	19,4%
Lugo		479	4.558	2.798	10,1%	6,2%	10,5%	17,1%
Faenza		349	4.198	2.364	10,8%	6,1%	8,3%	14,8%
Prov. di Ravenna		1.735	18.214	9.838	10,2%	5,5%	9,5%	17,6%
Forlì		781	7.850	4.248	9,6%	5,2%	9,9%	18,4%
Cesena-Valle Del Savio		407	5.013	2.575	9,9%	5,1%	8,1%	15,8%
Rubicone		236	5.940	1.990	15,8%	5,3%	4,0%	11,9%
Prov. di Forlì-Cesena		1.424	18.803	8.813	11,1%	5,2%	7,6%	16,2%
Rimini		1.226	14.880	5.602	15,5%	5,8%	8,2%	21,9%

Riccione	454	7.974	3.024	16,3%	6,2%	5,7%	15,0%
Prov. di Rimini	1.680	22.854	8.626	15,8%	6,0%	7,4%	19,5%
Totale	19.605	177.676	93.802	8,9%	4,7%	11,0%	20,9%

Le misure di sostegno attivate, gli impegni dei beneficiari

Come indicato in premessa il RES è stato concepito non solo come misura economica in quanto prevedeva anche l'attivazione di un progetto per l'inclusione sociale e l'inserimento lavorativo, con l'obiettivo di sostenere richiedente e relativo nucleo familiare nel processo di uscita dalla condizione di fragilità.

Per fornire un quadro qualitativo di questa parte della misura regionale si farà riferimento nel presente paragrafo al rapporto dal titolo "La progettazione personalizzata nelle nuove misure di contrasto alla povertà (RES-Rel) in Emilia-Romagna: ottanta studi di caso"¹⁴, commissionata dalla Regione al Dipartimento di Economia "Marco Biagi" dell'Università di Modena e Reggio Emilia nell'ambito della ricerca "Monitoraggio del Reddito di Solidarietà".

L'analisi si configura come ricerca applicata, e si concentra su un campione qualitativo di ottanta progetti personalizzati redatti all'interno delle misure Res, Rei o Res2¹⁵. Il campione è stato raccolto tramite assistenti sociali che lavorano in undici dei trentotto ambiti sociali della Regione Emilia-Romagna. La loro ripartizione per ambito e misura di sostegno al reddito è illustrata nella Tabella 10. Agli assistenti sociali è stata inviata una griglia da compilare per ogni progetto; la scelta dei casi è stata lasciata al singolo assistente sociale, avendo cura di selezionare tipologie diverse di nuclei beneficiari e tipologie di progetto rappresentative dell'intera popolazione in carico all'operatore¹⁶.

Tabella 13. Ripartizione dei progetti analizzati per distretto e tipologia misura

Distretto socio-sanitario	Misura di sostegno al reddito			totale
	RES	Rel	RES2	
Appennino Bolognese	5	2	0	7
Bologna	1	1	0	2
Faenza	5	2	0	7
Ferrara Sud-Est	4	0	4	8
Fidenza	3	1	0	4
Forlì	8	3	1	12
Guastalla	3	1	2	6
Modena	6	6	2	14
Piacenza	4	2	2	8
Pianura Est	5	1	1	7
Vignola	3	2	0	5
Totale	47	21	12	80

¹⁴ Il rapporto è stato curato da A. Ambrosi, G. Gallo, V. Ghetti

¹⁵ -Res: beneficiari della sola misura regionale (domande presentate fino al 30 giugno 2018)

-Rei: beneficiari della sola misura nazionale (domande presentate fino al 30 giugno 2018)

-Res2: beneficiari del Rei integrato dalla misura regionale (domande Rei presentate dal 1° luglio 2018, cui in automatico viene aggiunta l'integrazione regionale se il nucleo è residente in Regione da almeno due anni)

¹⁶ A. Ambrosi, G. Gallo, V. Ghetti, "La progettazione personalizzata nelle nuove misure di contrasto alla povertà (RES-Rel) in Emilia-Romagna: ottanta studi di caso"

I progetti personalizzati analizzati e gli obiettivi

Degli ottanta casi analizzati, sono soltanto due le situazioni che risultano prive di progetto personalizzato.

I 78 progetti sottoscritti, nella sezione dedicata agli obiettivi, contengono generalmente finalità legate all'accrescimento dell'autonomia del nucleo o della persona. In coerenza con una presenza prevalente di problematiche di tipo occupazionale e alla conseguente mancanza di reddito, i progetti si focalizzano principalmente sull'obiettivo dell'autonomia lavorativa (Tabella 11). I percorsi proposti - come vedremo - sono poi variamente articolati, commisurati alle caratteristiche del nucleo e alle risorse presenti.

In 1 caso su 5 tra gli obiettivi è indicata anche la gestione adeguata delle proprie spese, con particolare riferimento al beneficio economico ricevuto con il Res/Rei, spesso vincolato in termini di condizionalità all'impiego per il pagamento di beni di prima necessità (utenze, affitto, spesa).

Laddove sono presenti figli minori, non di rado sono inclusi anche obiettivi legati all'educazione dei figli ed in particolare al corretto adempimento dell'obbligo scolastico (garanzia della frequenza scolastica del minore, mantenimento del rapporto con la scuola e gli insegnanti). L'obiettivo di integrazione sociale è posto invece per lo più nelle situazioni legate ad isolamento sociale dovuto a percorsi di immigrazione, recente e non (ricongiungimenti familiari, mancanza di reti, mancata conoscenza della lingua), o a situazioni di estrema solitudine riferita a nuclei mono-personali, spesso anziani o sulla soglia della terza età. Laddove sono presenti problematiche nell'area della salute, come l'insorgenza di malattie o la necessità di essere seguiti dai servizi specialistici, sono posti anche obiettivi su questo fronte.

Tabella 14. Obiettivi dei progetti

Obiettivi del progetto	Frequenza	% sul totale dei casi
Lavoro/formazione	42	55%
Gestione corretta spese	17	22%
Educazione figli	17	22%
Integrazione sociale	12	15%
Cura della salute	5	6%

Quello che si evince, in generale, dalla lettura di questa sezione è una certa ampiezza nella declinazione degli obiettivi, che vengono espressi in termini di finalità generali ed in modo abbastanza standardizzato ed omogeneo, anche a fronte di condizioni molto differenti tra i beneficiari delle misure. Una maggiore articolazione viene invece registrata nella definizione delle misure previste dai progetti.

Le misure previste dai progetti

Ogni progetto può contenere più misure. La Tabella 15 mostra che nel 68% dei casi i progetti contengono misure afferenti all'area lavorativa, in prevalenza attivazione di tirocini finanziati dalla L.R. n. 14/2015 (34 casi). L'82% dei tirocini socio-lavorativi e il 77% di quelli formativi, infatti, sono finanziati dalla legge regionale. Una parte minoritaria dei tirocini è svolta al di fuori della cornice della L.R. n. 14/2015, soprattutto quando vi sono situazioni di maggior fragilità e servono percorsi più flessibili e adattabili di quelli previsti dalla legge regionale; o anche quando si passa per l'attivazione di centri per la formazione professionale e l'orientamento al lavoro con cui ci sono relazioni dirette da parte del servizio sociale. In 16 casi dei 34 per cui è prevista l'attivazione di un tirocinio, sono presenti invalidità nei componenti maggiorenni del nucleo. In due casi su dieci i progetti hanno

indicato percorsi più «leggeri», come la sola iscrizione al centro per l'impiego e la ricerca attiva del lavoro, privilegiando questa indicazione per i nuclei con almeno un componente occupato o con recenti esperienze di lavoro da poter rimettere in gioco con maggiore autonomia.

Tabella 15. Le misure previste dai progetti

Categoria di riferimento	Dettaglio su misura prevista nel progetto	Frequenza	% sul totale dei casi
	Iscrizione Centro per l'impiego	10	13%
	Ricerca attiva del lavoro	10	13%
	Attivazione tirocinio	34	44%
	Percorso formativo	13	17%
Lavoro		53	68%
	Corsi di lingua	8	10%
	Aggancio ad altri progetti/interventi territoriali	8	10%
	Servizi educativi (prima infanzia/attività ricreative)	7	9%
	Attività di volontariato	7	9%
Integrazione		23	29%
	Sgravi utenze	10	13%
	Sostegno alimentare	2	3%
Sostegno economico		11	14%
	Sostegno abitativo (accesso erp, sostegno affitto)	9	12%
	Ricerca alloggio	2	3%
Casa		11	14%
	Sostegno all'accertamento dell'invalidità	5	6%
Salute		5	6%

Meno di un terzo delle progettualità sottoscritte (29%) contiene indicazioni orientate all'integrazione sociale del nucleo o della persona. Per i beneficiari di origine straniera il riferimento è in prevalenza all'integrazione linguistica mediante la partecipazione a corsi di lingua dedicati e, in presenza di minori, l'attivazione di servizi di tipo educativo (iscrizione all'asilo nido, alla scuola dell'infanzia, al doposcuola o ad attività sportive/ricreative). Un altro supporto previsto è l'aggancio ad interventi o servizi già attivi sul territorio, principalmente al fine di incrementare la rete e i legami sociali, soprattutto delle figure femminili (es. casa delle donne, centro per le famiglie, centro gioco). In 7 casi è indicata espressamente l'attivazione di percorsi di volontariato e non unicamente per favorire una maggiore integrazione sociale ma anche, per come si legge nelle descrizioni rese dagli operatori, quale impegno specifico richiesto con una finalità restitutiva del beneficio ricevuto: «Impegnarsi in attività di volontariato negli interessi del proprio territorio di residenza»¹⁷.

Seguono gli interventi sul fronte abitativo, i quali sono presenti nel 14% delle progettualità. Questi includono il supporto ai costi dell'abitare, con l'attivazione di contributi comunali in sostegno al pagamento dell'affitto, soprattutto per nuclei o persone con locazioni sul libero mercato ed in presenza di situazioni debitorie nei confronti della proprietà. In condizioni di emergenza abitativa è privilegiato l'avvio delle procedure per l'accesso all'edilizia sociale. In due casi è indicata la ricerca di un alloggio maggiormente idoneo alle esigenze ed alle possibilità del nucleo, e il supporto si concretizza nella messa a disposizione di un'offerta di coabitazione e nel pagamento da parte del Comune della caparra necessaria alla stipula di un nuovo contratto. A questo tipo di interventi si

¹⁷ Affermazione di un intervistato

aggiungono i sostegni economici, altresì presenti nel 14% dei casi, attraverso l'attivazione di sgravi sulle utenze e iniziative di sostegno alimentare, in stretta collaborazione con i soggetti del terzo settore.

La rete

Rispetto a quanto avviene nell'assessment, nella fase di definizione del progetto e della sua attuazione il lavoro in rete con altri attori del territorio e la collaborazione con altri enti è maggiormente presente, anche se non è una pratica costante. Oltre due progetti su tre (69%) prevedono la collaborazione con altri soggetti al fine di attuare le misure indicate. Dei 54 casi che prevedono l'attivazione di reti, poco più della metà (29) si riferisce a reti unicamente istituzionali mentre la restante parte (25) apre alla collaborazione con gli enti del terzo settore e del volontariato attivi nel territorio.

La rete istituzionale vede in prima linea - in coerenza con le misure attivate - la collaborazione con i centri per l'impiego (24 casi) e gli enti impegnati nella formazione professionale (7 casi) oltre ad altri settori dell'amministrazione comunale (11 casi – servizio inserimento lavorativo, politiche abitative, unità di strada, uffici tributi). Sono coinvolti in misura minoritaria altri soggetti, quali la neuropsichiatria infantile, l'ufficio per l'esecuzione penale esterna e la scuola, in linea con le collaborazioni attivate in sede di prima analisi e valutazione del caso. Invece, sul fronte delle relazioni con la comunità si aggiungono, oltre agli enti caritativi e le cooperative sociali spesso sedi dei tirocini, diverse altre realtà associative e di comunità: Auser, parrocchia, società sportive di quartiere, centri di ascolto, biblioteche e musei, il medico, il mediatore.

Si evince, comunque, che nella maggior parte dei casi si tratta di reti preesistenti e di relazioni già strutturate. L'attivazione di connessioni intorno alle progettualità Res/Rei sembra appoggiarsi per il momento su collaborazione pregresse.

Gli impegni assunti dai beneficiari: la condizionalità

I beneficiari che sottoscrivono il progetto, condizione necessaria per l'erogazione del beneficio economico, sono tenuti al rispetto degli impegni presi. In caso contrario, il meccanismo della condizionalità prevede che la misura venga interrotta. La condizionalità è quindi riferita, nella totalità dei casi, al mantenimento degli impegni indicati nel progetto personalizzato, tra cui il mantenimento di un contatto periodico con il servizio sociale ai fini del monitoraggio della situazione e per la comunicazione tempestiva di eventuali variazioni nelle condizioni del nucleo beneficiario. Gli impegni presi possono essere di varia natura, in relazione alle misure presenti nel progetto: ad esempio, la frequenza regolare ai tirocini o ai percorsi formativi, l'attivazione dei supporti educativi identificati; o anche l'utilizzo del beneficio economico per il pagamento in autonomia dell'affitto, delle utenze o di generi alimentari e, congiuntamente, l'impegno a non accumulare arretrati; la regolare presenza all'attività di volontariato. A queste condizioni generali, in rari casi viene associato anche il divieto di accedere ad ulteriori sostegni economici. Ci sono poi casi specifici che sembra interessante menzionare. In alcune situazioni di particolare complessità, caratterizzate dalla presenza di problematicità nella sfera psico-sociale e con storie di presa in carico pluriennale, è fatto esplicito riferimento all'impegno a mantenere una collaborazione attiva con i servizi e all'assunzione di comportamenti adeguati allo svolgimento delle attività. Si tratta di casi per cui l'attivazione passata di interventi di sostegno si è spesso scontrata con la difficoltà, da parte dei soggetti coinvolti, a rimanere all'interno delle attività previste dai progetti a causa di atteggiamenti aggressivi ed oppositivi. In queste situazioni complesse, alcuni assistenti sociali agiscono la condizionalità vincolando il mantenimento del beneficio ad un mutamento significativo della predisposizione della persona nei confronti del progetto sottoscritto. In altri casi, la condizionalità è rafforzata dalla

compresenza di prescrizioni giudiziarie da parte dell'Uepe e dunque dall'aggancio del progetto Res/Rei al percorso di messa alla prova della persona. Un'intersezione che rappresenta uno stimolo ulteriore al rispetto dell'impegno previsto.

L'altro aspetto interessante da analizzare rispetto alla condizionalità - oltre al modo in cui essa viene agita dal servizio - è come venga vissuta dai beneficiari. Ricordiamo che nessuna analisi diretta è stata condotta sui beneficiari, e che quello qui esposto è sempre e solo il punto di vista degli assistenti sociali¹⁸. Dai casi analizzati sembra che la condizionalità raramente abbia rappresentato un problema per i beneficiari e che i servizi, sebbene con tempi diversi, siano comunque riusciti nella maggior parte dei casi a motivare le persone rispetto al progetto e a viverlo come possibilità di riattivazione: «La persona ha accettato positivamente i vincoli posti»; «Ha compreso il significato delle richieste»; «L'ha vissuta come strumento di patto e di attivazione/stimolazione delle proprie risorse»¹⁹.

Ci sono alcune variabili che – secondo gli assistenti sociali - sembrano influire maggiormente sul coinvolgimento positivo dei beneficiari e l'accettazione degli impegni. Una è la relazione di fiducia che si riesce ad instaurare con la persona e, unitamente a questa, l'attenzione alla costruzione di uno spazio di condivisione degli obiettivi e degli impegni che vengono inseriti nel progetto: *«L'individuazione degli obiettivi del progetto è stata condivisa e ha quindi vissuto il percorso fino ad oggi in maniera costruttiva e partecipata²⁰».* La concretezza delle proposte e dei supporti inclusi nel progetto sembra essere un altro elemento importante ai fini della comprensione e accettazione della condizionalità. In poche situazioni (4 casi) viene riportata invece una significativa resistenza da parte dei nuclei nell'accettare la sottoscrizione di impegni per mantenere il beneficio economico. Le considerazioni riportate nell'analisi fanno riferimento a vissuti diversi: il fatto di percepire la condizionalità come ricatto; il considerare la condizionalità come un'intrusione all'interno della propria vita che «va oltre alla necessità di trovare un lavoro²¹» o come forma di controllo sulla presenza di lavoro irregolare. Questa, ancora una volta, è una valutazione espressa dal punto di vista degli operatori.

In sintesi, si osserva come ad oggi gli assistenti sociali abbiano attivato specifici sostegni ai beneficiari principalmente in riferimento alle misure previste dalla L. R. n. 14/2015, ovvero dove vi sono risorse certe e supporti dedicati (finanziamenti, équipe, strumenti ad hoc, ecc.). Negli altri casi ci si connette a quanto esiste già sul territorio e alle realtà con cui si ha più relazione, talvolta facendo leva sulle relazioni già instaurate dalle stesse famiglie (es. Caritas già conosciuta dalle famiglie per il sostegno alimentare attivata anche per corsi di lingua). Oggi appare ancora debole l'attivazione di alcuni servizi specificatamente previsti dall'articolo 7 del D.lgs. n. 147/2017 istitutivo del Rei quali, ad esempio, la formazione alla gestione del bilancio familiare e all'educazione finanziaria, il sostegno alla genitorialità a rafforzamento della funzione educativa, gli interventi al domicilio o la mediazione culturale per favorire l'integrazione nella comunità. Sarà interessante osservare se le progettazioni si articoleranno maggiormente una volta che entreranno in circolo le risorse previste dal Fondo povertà e dalla Regione a potenziamento dei servizi.

Criticità emerse

a) Dagli studi di caso nell'attuazione della misura

¹⁸ La traccia di raccolta dei casi è stata strutturata chiedendo all'assistente sociale case manager di esplicitare elementi valutativi sia rispetto all'andamento del processo di presa in carico del beneficiario e del suo nucleo che al progetto

¹⁹ Affermazione di un intervistato.

²⁰ Affermazione di un intervistato.

²¹ Affermazione di un intervistato.

La penetrazione della misura piuttosto differenziata sul territorio. Ciò è molto probabilmente dovuto al breve periodo in cui la misura è rimasta in vigore, che ne ha impedito una completa penetrazione nel territorio. L'arrivo del Reddito di Cittadinanza, di importo maggiore, dovrebbe favorire un maggiore take-up. Il RdC però assume un disegno di politica e un insieme di attori istituzionali coinvolti nell'implementazione distanti dalla misura regionale. Ad esempio, la misura di sostegno al reddito voluta dal (...) governo centrale (...) ha come obiettivo principale l'attivazione lavorativa dei beneficiari mentre, almeno per quanto visto tra i beneficiari del REI e del RES in Emilia-Romagna, non sembra essere quello l'unico problema delle famiglie povere residenti nel territorio regionale.

Gli effetti complessivi del RES e del REI-RES2 sull'attivazione socio-lavorativa e sul benessere dei nuclei beneficiari, oltre a quelli più semplici da identificare sul loro potere di acquisto. Dallo studio realizzato su 80 casi a livello regionale è emerso che solo una piccola parte dei beneficiari con problematiche occupazionali hanno registrato un'evoluzione sul fronte lavorativo e, di questi, solo per la metà come diretta conseguenza dei supporti attivati in relazione alle misure di contrasto alla povertà²². I risultati di questo studio si basano tuttavia sulla somministrazione di un questionario a una decina di operatori sociali e, dunque, non su una rilevazione diretta sui beneficiari. Gli effetti prodotti da RES, REI e REI-RES2 sull'attivazione lavorativa dei beneficiari osservati nello studio si caratterizzano, inoltre, per avere una dimensione parziale del beneficio ricevuto dai nuclei familiari coinvolti. Al momento della rilevazione, infatti, le misure erano ancora in essere per buona parte dei beneficiari.

b) Altre criticità

Gli aspetti di natura gestionale, in primo luogo di natura informatica, relativamente al raccordo tra la piattaforma regionale e quelle di INPS; il passaggio dal SIA al REI ha infatti significato anche l'adozione di una nuova piattaforma a livello nazionale e il necessario adeguamento della piattaforma regionale al fine di continuare a garantire la gestione unica di entrambe le misure da parte degli sportelli comunali.

L'alto **turn over di operatori e operatrici degli sportelli comunali** deputati all'inserimento e gestione delle domande. Nonostante la formazione iniziale organizzata dalla Regione e l'assistenza tecnica, sia informatica che procedurale, che i Servizi regionali hanno continuato a garantire per tutta la durata delle misure, il ricambio di personale ha determinato su alcuni territori la perdita del *know how* acquisito e qualche ritardo nella gestione delle domande. A questo va aggiunta la oggettiva complessità della materia che ha richiesto, da parte degli operatori, anche l'acquisizione di ulteriori competenze, come ad esempio quelle di natura fiscale, necessarie molto spesso per orientare le istanze dei cittadini.

Alcune considerazioni finali sugli effetti del RES

La misura regionale di sostegno al reddito è stata progettata in un periodo in cui, nonostante gli effetti della crisi del 2008 si fossero fatti sentire anche in Emilia-Romagna, la nostra regione risultava

²² Ambrosi, A., Gallo, G. & Ghetti, V. (2019). La progettazione personalizzata nelle nuove misure di contrasto alla povertà (RES-REI) in Emilia-Romagna: Ottanta studi di caso, Autonomie Locali e Servizi Sociali 1/2019.

tra quelle con il tasso di povertà relativa²³ più bassa, pari al 4,5% a fronte di una media nazionale del 10,6% (dati Istat 2016).

Nonostante il posizionamento relativamente positivo della nostra regione, rispetto al resto del paese, la scelta è stata quella di porre grande attenzione sul tema dell'impoverimento, sia attraverso l'attuazione di una misura regionale di sostegno al reddito, sia ponendo la lotta alla povertà, all'esclusione e alla fragilità quale uno dei tre obiettivi fondamentali del Piano sociale e sanitario 2017/2019.

Nello specifico, la legge regionale sul Reddito di solidarietà (L.R. 24/2016), congiuntamente alla legge regionale sull'inclusione socio-lavorativa dei soggetti fragili e vulnerabili (L.R. 14/2015) e alle misure di contrasto alla povertà nazionali (Sostegno all'inclusione attiva e Reddito di Inclusione), hanno costituito i tre pilastri di una nuova modalità di intervento basata sull'integrazione tra servizi differenti (sociale, sanità e lavoro) esercitata attraverso l'intervento di equipe multiprofessionali e una presa in carico congiunta delle persone, promuovendo la definizione di progetti condivisi con i beneficiari, attraverso la sottoscrizione di patti di intervento personalizzati.

E' importante riconoscere inoltre che tale impianto metodologico (equipe multiprofessionali e logica pattizia personalizzata), definito in prima battuta dalla legge regionale 14/15, ha rappresentato una esperienza pilota a livello nazionale ed ha esercitato una significativa influenza sull'impostazione delle misure nazionali di contrasto alla povertà (SIA, REI ed in seguito anche Reddito di cittadinanza), che ne hanno ripreso i fondamenti e le modalità di intervento, rinvenibile in particolare nelle Linee guida nazionali per la definizione dei Patti di inclusione sociale.

Queste scelte strategiche hanno posto la Regione Emilia-Romagna in linea anche con gli obiettivi prioritari dell'Agenda 20-30 per lo sviluppo sostenibile, sottoscritta nel settembre 2015 dai paesi aderenti all'ONU, e che come noto colloca la lotta alla povertà come "goal" n. 1.

Andando ad analizzare le variazioni tra i vari parametri che misurano la povertà nel periodo di sperimentazione della misura regionale di sostegno al reddito emerge ad esempio che nel 2019 le famiglie che vivevano in condizioni di povertà relativa erano calate al 4,2% del totale delle famiglie mentre il dato nazionale era salito all'11,4%. Prendendo in esame invece il parametro del "rischio povertà"²⁴ si è registrato tra il 2017 e il 2018 un calo dal 17,2% al 14,2% a fronte di una media italiana del 27,3% mentre la "grave deprivazione materiale"²⁵ è passata in quegli stessi anni dal 5,9 al 2,9%.

Questo positivo andamento nei valori che misurano la povertà indica che il RES, unito alla misura nazionale Reddito di Inclusione, ha fatto immediatamente sentire il proprio positivo effetto, migliorando sensibilmente la condizione dei nuclei percettori.

Ad oggi non è ancora possibile valutare l'effetto del Reddito di Cittadinanza che, come detto nelle pagine iniziali, abrogando il Reddito di Inclusione a cui nel frattempo il Reddito di Solidarietà si era integrato, ha di fatto sancito anche la cessazione dell'esperienza regionale.

²³ La povertà relativa viene valutata sulla base delle risorse disponibili mensilmente da parte delle famiglie in raffronto ad una soglia convenzionale di spesa per i consumi

²⁴ L'indicatore del rischio di povertà si basa sui redditi dei singoli e dei nuclei e viene identificata quale soglia del 60% del valore mediano dei redditi familiari equivalenti nazionali

²⁵ La grave deprivazione si misura sulla base della incapacità delle famiglie a rispondere ad almeno 4 su 9 fattori individuati a livello europeo: riscaldare adeguatamente l'abitazione, non potersi permettere un pasto proteico almeno una volta ogni due giorni, non poter sostenere una spesa imprevista, essere in arretrato con il pagamento delle bollette, affitto, mutuo ecc, non potersi permettere una settimana di ferie all'anno, la tv a colori, la lavatrice, l'automobile o il telefono