

Dora Gambardella

La valutazione del Reddito di Cittadinanza a Napoli



Sociologia

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Dora Gambardella

La valutazione del Reddito di Cittadinanza a Napoli

Scritti di B. Aragona, S. D'Angelo, R. Lumino,
D. Napoletano, G. Sommonte, E. Tizzano



Sociologia

FrancoAngeli

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Comune di Napoli-Assessorato alle politiche sociali nell'ambito di una convenzione con la Facoltà di Sociologia dell'Università "Federico II" di Napoli.

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione , di <i>Sergio D'Angelo</i>	pag.	11
Introduzione , di <i>Dora Gambardella</i>	»	15
1. Alcune questioni di fondo , di <i>Dora Gambardella</i>	»	23
1.1. La geografia della povertà italiana e il caso della Campania	»	23
1.2. Senza reddito minimo	»	28
1.3. L'esperienza italiana del Reddito Minimo di Inse- rimento	»	30
1.4. Il Reddito di Cittadinanza in Campania	»	35
1.5. Il caso Napoli	»	38
2. Il progetto di valutazione , di <i>Dora Gambardella e Ro- saria Lumino</i>	»	43
2.1. Il disegno della ricerca valutativa	»	43
2.2. Il sistema informativo	»	50
2.3. Il panel delle famiglie beneficiarie del RdC a Napoli	»	53
2.4. I laboratori della <i>Theory Based Evaluation</i>	»	58
3. Valutare l'efficacia del RdC: il sostegno economico e i cambiamenti nella povertà , di <i>Dora Gambardella</i>	»	63
3.1. La costruzione del dato: il reddito familiare, la po- vertà e l'unità di analisi	»	63
3.2. I cambiamenti nei redditi individuali e familiari	»	66
3.3. L'effetto lordo e il cambiamento nella povertà fa- miliare	»	71
3.4. Beneficiari oziosi?	»	78
3.5. La destinazione dell'assegno mensile	»	81

4. Valutare l'efficacia del RdC: le problematiche sociali e il cambiamento nel disagio e nell'esclusione sociale, di Biagio Aragona	pag.	85
4.1. Introduzione	»	85
4.2. Le problematiche delle famiglie beneficiarie del RdC	»	86
4.3. L'importanza dell'intervento dello Stato: l'effetto dei servizi e dei trasferimenti	»	95
4.4. Effetti del reddito di cittadinanza sull'inclusione delle famiglie beneficiarie nel sistema di welfare municipale	»	101
4.5. Sull'agibilità della cittadinanza	»	104
5. I Programmi di accompagnamento sociale nell'esperienza del RdC a Napoli, di Dora Gambardella	»	106
5.1. Un aggancio problematico	»	106
5.2. Le scelte metodologiche	»	111
5.3. I Pas nel 2007	»	114
5.4. I Pas nel 2008	»	118
5.5. Dal punto di vista dei beneficiari	»	121
6. I modelli di intervento sociale: gli enti gestori e le criticità dell'accompagnamento sociale, di Dora Gambardella, Daniela Napoletano e Enrico Tizzano	»	124
6.1. Introduzione	»	124
6.2. La costruzione dei modelli di intervento nei laboratori TBE	»	126
6.3. I modelli di intervento	»	130
6.4. I modelli di intervento alla prova della realtà	»	135
6.5. Sul senso dell'accompagnamento e il cambiamento atteso	»	138
7. Il cambiamento possibile, di Rosaria Lumino	»	141
7.1. Quali teorie del cambiamento sociale?	»	141
7.2. Le traiettorie del cambiamento	»	144
7.3. Considerazioni conclusive	»	161
8. Un altro possibile RdC, di Giorgina Sommonte	»	163
8.1. Introduzione	»	163
8.2. Il sistema RMI e le variazioni apportate	»	164

8.3. La popolazione dei beneficiari: i due sistemi a confronto	pag.	168
8.4. La popolazione degli esclusi	»	171
8.5. Quali possibili correttivi per il RdC?	»	174
Riferimenti bibliografici	»	177
Gli autori	»	185

Ieri è storia.
Domani è mistero.
Oggi è un dono,
per questo si chiama presente.

Kung Fu Panda, Osborne e Stevenson

Questo libro è dedicato a tutti quelli che
non rinunciano a dare una svolta alla propria vita
e che sono capaci di
conservare la memoria
senza perdere l'immaginazione.

A Gabriele e Alice
perché sappiano guardare sempre alle loro svolte
con ragionevolezza e desiderio.

Prefazione

Nel 2010 è stato cancellato in Campania il Reddito di Cittadinanza. Dopo quattro anni di sperimentazione, la misura di contrasto alla povertà, una delle poche esistenti in Italia, è stata ritenuta inefficace e fallimentare dalla nuova amministrazione regionale e, dunque, non è stata più finanziata. Certo la povertà è un problema molto difficile da trattare e qualsiasi ricetta o politica alternativa si pensi di formulare è necessario che sia efficace nel breve periodo. Con l'annullamento di un provvedimento del genere, infatti, non si cancellano anche i poveri. Il Reddito di Cittadinanza, pur non risolvendo nella sua globalità il problema, è stato tuttavia una misura utile e opportuna, che è andata a colmare la lacuna lasciata dalla sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento, istituito nel '98 e cancellato nel 2004 dal governo Berlusconi.

Il provvedimento nazionale, ricordiamo, istituiva per la prima volta nel nostro Paese una misura di sostegno al reddito di tipo universalistico, fondata sull'esistenza di una condizione di bisogno dell'individuo, e condizionava l'erogazione monetaria alla disponibilità del beneficiario a partecipare a programmi personalizzati di integrazione sociale. La misura ha rappresentato per il welfare italiano un modello innovativo di protezione sociale, innestando l'avvio di un nuovo modo di gestire i servizi e le politiche sociali a livello municipale. Per questo, dopo la sua sospensione, abbiamo considerato che fosse una scelta coraggiosa da parte della Regione Campania aver istituito uno strumento analogo. Il Reddito di Cittadinanza è stato la prima misura di sostegno alle famiglie indigenti approvata a livello regionale in Italia e l'unica che in qualche modo aiutasse le famiglie povere. Il suo annullamento ha significato che, da un giorno all'altro, circa 49mila cittadini campani non hanno potuto contare più sull'aiuto delle istituzioni. Un vuoto fino ad oggi non ancora colmato. Le politiche sociali tutte restano, come più volte ha sostenuto il sociologo Carlo Donolo, un oggetto sfuggente e perciò stesso imperfetto. Il Reddito di Cittadinanza campano ha scontato la

scarsità di risorse economiche non integrate da trasferimenti nazionali e la mancanza di un regolamento in grado di ridurre il rischio di errori. Basti pensare ai costi della selezione e alle difficoltà di finanziamento, che spiegano decisioni come quella di ricorrere a una misura a bando e non a sportello, o di definire criteri drasticamente selettivi o, ancora, di limitare l'entità del contributo a un importo fisso e chiaramente modesto di 350 euro per nucleo familiare. Eppure questi 350 euro hanno rappresentato per 18mila famiglie in Campania – di cui 3.400 a Napoli – un'entrata importante su cui contare per andare avanti. Sono stati spesso una risorsa essenziale per l'acquisto di generi alimentari, per pagare visite mediche o utenze domestiche. Ricordiamo che la Campania è una delle regioni più povere d'Italia, con il più basso numero di occupati e pensionati e il minore ammontare dei redditi da lavoro dipendente. La Campania è stata la prima regione italiana per rilascio delle Social Card (la misura di ultima istanza che fu voluta da Tremonti) con circa 140mila tessere, che corrispondono al 23% del totale nazionale.

In un tale contesto di povertà cronica e diffusa, la sperimentazione del Reddito di Cittadinanza è stata una boccata d'ossigeno per le famiglie. Certo i grandi numeri della povertà commisurati alla scarsità delle risorse economiche a disposizione hanno in parte compromesso il suo pieno successo, indipendentemente da ogni difetto di programmazione o di implementazione. Eppure i dati sulla valutazione della sperimentazione del Reddito di Cittadinanza a Napoli condotta dalla Facoltà di Sociologia dell'Università Federico II per il Comune di Napoli – che si presentano in questo volume – mostrano che i nuclei familiari beneficiari che hanno avuto un contatto continuativo con gli sportelli territoriali gestiti dal terzo settore per le misure integrative previste (formazione, orientamento al lavoro, assistenza sociale) hanno migliorato sensibilmente le proprie condizioni di vita. Questo sembrerebbe suggerire che, malgrado i limiti individuati, il mix di trasferimenti economici regolari e la presenza di un punto di riferimento sul territorio può condurre a esiti positivi anche in condizioni di contesto ostacolanti. Di qui la necessità di riconsiderare la validità della misura e di riproporla, anche con qualche integrazione e modifica, rafforzando, ad esempio, la rete dei servizi esistenti e prevedendo interventi che possano svilupparsi nel tempo con una certa stabilità.

Si tratta di tornare a discutere di un provvedimento che riempia il vuoto istituzionale lasciato dall'abolizione del Reddito di Cittadinanza, per l'istituzione di una misura di sostegno al reddito e di accompagnamento sociale, che sostenga le famiglie povere e incentivi percorsi di uscita dal disagio. Un provvedimento non assistenzialistico che promuova processi di in-

clusione è utile non solo ai poveri, ma a tutta la comunità. Tornare a investire sul welfare significa investire sulle nuove generazioni, liberare nuovo capitale sociale e rendere credibile un nuovo progetto di crescita del territorio per renderlo sicuro e costruire benessere. Non a caso la recente riapertura del dibattito cittadino su questi temi, in occasione della presentazione del progetto di una nuova legge regionale di contrasto alla povertà (marzo 2011), individua nelle famiglie monogenitore e nelle coppie giovani povere, con titoli di studio bassi e con figli minori, un target privilegiato. Questa scelta investe sulle generazioni più giovani in due modi diversi, perché, da un lato, intende contrastare la trasmissione intergenerazionale della povertà, dall'altro sceglie di investire su una popolazione giovane e potenzialmente più attivabile in un percorso di promozione delle capacità individuali e di inclusione sociale. Per definire lo scenario futuro delle politiche sociali e per mettere a punto un simile progetto è quantomai necessario avviare una riflessione sui risultati delle passate sperimentazioni, a partire da quelli del Reddito di Cittadinanza presentati in questo volume.

Sergio D'Angelo
Assessore alle Politiche Sociali e alle Politiche dell'Immigrazione
Comune di Napoli

Introduzione

di *Dora Gambardella*

Sono soldi ben spesi? è il titolo di un volume recentemente pubblicato da Alberto Martini e Ugo Trivellato (2011), nel quale gli autori passano in rassegna alcuni casi di valutazione di politiche pubbliche italiane e internazionali. Spendere bene, come chiariscono gli autori, non significa tanto rispettare le normative o attenersi al sistema delle regole vigenti, spendere onestamente, senza sprechi o per una giusta causa. Nella accezione valutativa spendere bene significa usare il denaro pubblico per ottenere gli effetti desiderati. «Un'azione può essere corretta dal punto di vista formale, non comportare né indebite appropriazioni né sprechi, essere rivolta alle persone giuste; tutti questi aspetti positivi non sono incompatibili con il fatto che tale azione sia inefficace, cioè produca effetti nulli o di segno contrario a quelli desiderati o attesi» (*ivi*, p. 17).

L'interrogativo non è di poco conto, specie in un momento in cui la stretta sulle risorse pubbliche è forte e occorrerebbe sapere se i pochi soldi pubblici investiti producono risultati positivi o, ribaltando la domanda, se i tagli hanno intaccato proprio le aree in cui i soldi pubblici potevano dirsi sprecati in relazione ai risultati deludenti prodotti. L'interrogativo sottolinea, da un lato, la legittimità della domanda da parte di ogni cittadino medio che si interroga sull'uso delle risorse pubbliche, cioè su come viene speso il denaro a cui ha contribuito pagando le tasse, dall'altro, il dovere della trasparenza da parte di chi quel denaro lo amministra, scegliendo su cosa e come investirlo per il benessere collettivo.

Per rispondere a questo interrogativo non vi è che una strada: valutare le politiche e gli interventi pubblici e rendere fruibili i risultati della valutazione anche al pubblico dei non addetti ai lavori.

Per quanto il nostro paese non possa vantare una lunga storia nella pratica e nella riflessione su questo tema, non vi è dubbio che negli ultimi decenni il lavoro sulla valutazione in Italia sia molto cresciuto, a partire da

Nicoletta Stame (che non a caso i miei studenti pronunciano all'inglese) e dall'impegno dell'Associazione Italiana di Valutazione. Si tratta di due dimensioni che non possono viaggiare separate: la valutazione è per definizione una forma di ricerca sociale, che si nutre del sapere di molte discipline, coniugandolo con un'attitudine alla ricerca empirica – a mio parere più vicina alla formazione degli scienziati sociali – e con una serie di competenze relazionali, comunicative, ma anche di abilità negoziali e di conduzione dei gruppi che si perfezionano solo con la pratica professionale, una commistione che rende l'esercizio della valutazione più complesso di qualsiasi altra ricerca sociale. Dunque non solo aule universitarie per discutere di valutazione, ma molte arene pubbliche, molta pratica professionale che coinvolge istituzioni nazionali e locali fino alla più piccola associazione di volontariato cui si chiede di dare conto dei finanziamenti pubblici ricevuti, mostrando contestualmente i risultati raggiunti.

L'obiettivo ultimo della valutazione non è quello di scrivere un libro per un pubblico selezionato, come spesso accade a chi fa ricerca, specie in ambito accademico, ma esprimere un giudizio su un oggetto – una politica, un servizio o un progetto di intervento – e, più in particolare, sulla realizzazione del cambiamento che questo intende promuovere, cioè sulla sua capacità di modificare le condizioni iniziali di coloro ai quali la politica, il servizio o il progetto si rivolge. In una logica di programmazione e di progettazione degli interventi, il cambiamento su cui la valutazione è chiamata ad esprimersi coincide con gli obiettivi della politica, servizio, intervento, a loro volta connessi con l'individuazione di un bisogno di natura collettiva a cui essi intendono o intenderebbero rispondere. Va da sé che la valutazione si confronta costantemente, non solo con lo scarto che sempre esiste tra il progetto e la sua realizzazione, cioè con la distanza tra gli obiettivi dichiarati e i risultati concretamente raggiunti, ma anche con la cattiva progettazione, con la inadeguata lettura dei bisogni collettivi, con la ambizione e la fumosità degli obiettivi di partenza, con la confusione tra mete inarrivabili, ma politicamente capaci di creare consenso, e obiettivi operativi adeguati alle condizioni di contesto. Lo scopo ultimo è quello di stimolare apprendimento in quanti concorrono alla politica, servizio o intervento, facendo sì che l'esperienza migliori la capacità di individuare e perseguire gli obiettivi iniziali, nonché di tradurre operativamente tali obiettivi in un percorso di implementazione adeguato alle caratteristiche dei beneficiari, alle condizioni di contesto e alle risorse disponibili. Insomma imparare dall'esperienza significa leggere gli "errori" e apprezzare il successo delle azioni messe in campo, anche quando non coincide con quanto inizialmente atteso e imma-

ginare, se necessario, strade alternative per promuovere il cambiamento considerato.

Per realizzare una buona valutazione – come una qualsiasi buona ricerca sociale – non basta essere bravi ricercatori, avere molta esperienza professionale o possedere quelle doti relazionali e comunicative che consentono un buon accesso al campo. Per fare buona valutazione si devono realizzare almeno altre due condizioni: disporre di risorse umane e finanziarie adeguate – un tema che nel nostro paese fa molta fatica a farsi strada – e costruire partecipazione tra gli attori in campo, non solo perché i cosiddetti stakeholder sono i principali esperti dell’oggetto di valutazione e perciò depositari di un sapere ignoto al migliore dei valutatori, ma anche perché senza il loro coinvolgimento e il loro convincimento sul valore e il senso dei risultati raggiunti la valutazione risulterebbe monca e non porterebbe cambiamento nelle pratiche di lavoro sul campo. Ma promuovere partecipazione e rispondere alle legittime e diverse attese degli attori in campo non è una impresa facile, specie quando la valutazione arriva a segnare un tempo in cui alcune decisioni importanti sono state già prese, spesso quando il progetto è stato redatto e l’implementazione avviata o addirittura conclusa. Siamo qui di fronte a quello che qualche anno fa veniva definito l’effetto perverso della “parcellizzazione della ricerca empirica”, cioè a quella netta separazione di ruoli tra i progettisti della ricerca, gli intervistatori impegnati nella raccolta dei dati e gli esperti di analisi dei dati che spesso è all’origine della cattiva ricerca, se non altro perché chi opera sul campo o analizza i dati, ignorando gli obiettivi e le scelte metodologiche della ricerca, non è in grado di correggere gli errori di progettazione iniziali.

La distanza tra queste problematiche connesse all’esercizio della valutazione e la cornice istituzionale entro la quale la valutazione si colloca è veramente enorme. Il richiamo generalizzato alla necessità di fare valutazione (se non all’obbligo di realizzarla, pena, in qualche caso, la restituzione del finanziamento), che ormai si legge in qualsiasi documento normativo, dalle leggi nazionali ai più piccoli bandi per l’accesso a finanziamenti pubblici, appare quantomeno retorico nella misura in cui non si destinano alla valutazione risorse specificamente dedicate, si rinuncia a definire qualsiasi possibile percorso metodologico per la sua realizzazione e, soprattutto, la si considera un richiamo formale, spesso disatteso dalle stesse istituzioni che la hanno richiesta.

Il caso di valutazione al centro di questo volume ne è un chiaro esempio. L’articolo 8 della legge regionale (2/2004) che istituisce il Reddito di Cittadinanza campano (di seguito RdC), quale misura di contrasto alla povertà, recita: «Il monitoraggio, la valutazione e le verifiche degli interventi di cui

alla presente legge competono al dirigente del settore politiche sociali e al dirigente del settore osservatorio regionale del mercato del lavoro - ORMEL - della regione Campania, sulla base delle relazioni annuali dei comuni capofila e di verifiche a campione». Lo stesso articolo riconosce alla giunta regionale la possibilità di «impartire direttive ai comuni al fine del migliore utilizzo dello strumento» e istituisce «un osservatorio del Consiglio regionale che controlla e valuta la gestione, i risultati e gli effetti del provvedimento sul reddito di cittadinanza». In realtà, come si leggerà nel corso del volume, le relazioni inviate dai comuni capofila sono un semplice rendiconto amministrativo delle risorse economiche erogate nel tempo, l'Osservatorio regionale non ha mai prodotto report di valutazione e nemmeno resi pubblici i dati di base raccolti dall'agenzia scelta dalla regione per la gestione informatizzata delle domande (Sviluppo Italia) e, a nostra conoscenza, non esistono casi di valutazione in regione, se si eccettua quello presentato in questo volume. Dunque una misura sperimentale varata per la prima volta in una regione in cui i tassi di povertà sono tra i più alti del paese e un caso emblematico per alimentare la riflessione su misure di questo tipo, che in Italia sono ormai scomparse dopo la breve stagione del Reddito Minimo di Inserimento, rischia di finire nel dimenticatoio delle mille sperimentazioni nostrane di cui si ignorano gli esiti e che non riescono ad uscire dalla logica della temporaneità, come vorrebbe l'Unione europea, che da tempo esorta l'Italia a prevedere una misura nazionale di sostegno al reddito. La retorica della valutazione finisce così per produrre un vuoto di informazioni, colmato almeno in parte dal lavoro scientifico di pochi (Musella e Falcioratore, 2005; Amatore, Gambardella e Morlicchio, 2007; Gambardella, Morlicchio e Ragozini 2007; Agodi e De Luca Picione, 2009, De Luca Picione, 2010; Agodi e De Luca Picione 2010; Gambardella, 2010; Granaglia e Bolzoni, 2010), ma tale da alimentare un dibattito privo di fondamenti tra quanti hanno ritenuto il RdC una forma di finanziamento a pioggia che ha alimentato l'assistenzialismo e finanche la corruzione e quanti hanno tenacemente sostenuto la necessità di mantenere attiva una misura necessaria alla sopravvivenza di tante famiglie povere, anche pensando ad un suo ridisegno. Inefficacia e assistenzialismo sono stati temi ricorrenti utilizzati dal nuovo governo regionale che ha abrogato definitivamente il RdC in Campania, ma il dibattito politico intorno a questo tema non può ritenersi concluso, tant'è che è stata messa a punto di recente una iniziativa di legge popolare regionale che ridisegna il vecchio RdC in linea con i risultati prodotti dalla sua sperimentazione.

Questo libro parte dalla convinzione che occorra riaprire un dibattito trasparente sul possibile disegno di una misura di sostegno al reddito delle

famiglie povere – nazionale, prima ancora che locale – a partire da una solida base informativa, che faccia buon uso di quanto delle passate sperimentazioni si conosce, a partire dal Reddito Minimo di Inserimento per finire alle numerose sperimentazioni regionali, RdC compreso. Crediamo perciò necessario rendere conto dei successi relativi di un simile provvedimento e restituire il quadro complessivo della sua sperimentazione, senza trascurare i difetti e le ombre che la hanno connotata fin dal suo disegno.

Questo libro non ricostruisce il quadro della sperimentazione regionale del RdC, livello su cui, come si diceva, non esiste alcun progetto di valutazione, ma restringe la sua attenzione alla sola città di Napoli, per la semplice ragione che il committente del lavoro di valutazione è l'Assessore alle politiche sociali del capoluogo, ai tempi Giulio Riccio. Il caso Napoli non è emblematico solo perché il suo assessore avverte la necessità di seguire la sperimentazione cittadina con un progetto ad hoc, lo è anche per le dimensioni enormi delle domande raccolte e dei finanziamenti regionali ricevuti, e lo è, infine, anche per la capacità – ancora una volta tutta locale – di promuovere misure integrative specifiche, ben diverse da quelle inizialmente stabilite dalla legge regionale, sul modello della passata sperimentazione RMI. Questa particolarità della sperimentazione napoletana consente di mettere a fuoco con maggiore chiarezza l'oggetto della valutazione, superando la definizione di effetti desiderati come fuoriuscita dalla condizione di povertà, che sembrerebbe insita nel provvedimento regionale. La selezione dei destinatari – famiglie non semplicemente povere, ma molto povere –, l'ammontare del trasferimento mensile e le misure integrative al reddito previste – almeno per il caso napoletano – qualificano piuttosto il RdC come una politica di sostegno al reddito delle famiglie povere, che allevia temporaneamente l'affanno per la sopravvivenza quotidiana e contestualmente prova ad intervenire sulla capacitazione dei beneficiari, facendo leva sul lavoro sociale non istituzionalizzato e territorialmente riconoscibile. Si tratta quindi di rinunciare a qualsiasi rincorsa di una prova di fuoriuscita dalla povertà e guardare nelle pieghe dei risultati raggiunti, andando alla ricerca di quei piccoli cambiamenti che per molte famiglie non sarebbero stati possibili senza il RdC. E anche i piccoli risultati sono un successo. È un successo avere consentito a molte famiglie povere di fare la spesa con regolarità, pagare le bollette di casa senza ritardo, curare la salute dei propri figli o spendere per i loro libri scolastici, come è un successo avere promosso l'inclusione nel sistema di welfare locale per molte famiglie problematiche sconosciute ai servizi, avere consentito a molti di recuperare la formazione di base interrotta o, più semplicemente, avere offerto il sostegno di operatori sociali competenti in grado di accompagnare molte fami-