

LE POLITICHE DI CONTRASTO DALLA POVERTA: APPROCCI E PRATICHE. UNO SGUARDO A LIVELLO NAZIONALE

LE DIMENSIONI TERRITORIALI DELLA POVERTA NELLE PRATICHE DEL LAVORO SOCIALE

Giovanna Giuliano

Modena, 15 maggio 2025



PERCORSO

Dal 2013 L'Italia ha provato progressivamente a costruire un sistema nazionale integrato di contrasto alla povertà, in linea con la Raccomandazione europea, fondato su:

- trasferimenti monetari;
- progetti personalizzati e percorsi di inclusione attiva;
- rafforzamento del welfare locale.

Raccomandazione 2013/112/UE, UE del 2013

- garantire sistemi di **reddito minimo garantito**;
- accompagnare il sostegno economico con **politiche di attivazione e inclusione sociale**;
- potenziare **l'integrazione dei servizi sociali, sanitari e per l'impiego**

Prime misure sperimentali in Italia 2013-2015

- Attuazione sperimentale della **Social Card "Sperimentale"** in 12 città metropolitane.
Avvio di progetti locali di contrasto alla povertà

SIA – Sostegno per l'Inclusione Attiva (2016 - 2017)

- Primo schema nazionale ancora sperimentale. abbina un contributo economico condizionato ad un progetto di **attivazione sociale o lavorativa**
- Coinvolgimento dei servizi sociali territoriali per la presa in carico

Reddito di Inclusione (REI) – D.lgs. 147/2017

- Prima misura strutturale a carattere universale (selettivo), condizionata alla prova dei mezzi
Basata su due pilastri:
1. Trasferimento monetario.
2. Progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa per il nucleo familiare.
- Rafforzamento dei **servizi sociali territoriali**

Reddito di Cittadinanza (RdC) – 2019 -2023

- Estende il REI con un importo più elevato e platea ampliata.
- Introduce obblighi più forti di attivazione lavorativa.
- I percorsi di inclusione sociale sono demandati ai **Comuni** per i nuclei non "occupabili".
- LEP

Riforma 2023: Assegno di Inclusione

- Introduce l'**Assegno di Inclusione**, mantenendo l'approccio integrato tra:
 - **sostegno economico**;
 - **presa in carico multidimensionale**;
- **progetti personalizzati** (inclusione sociale, educativa e lavorativa)
- L'ADI ha una platea più ristretta e mirata: famiglie con minori, disabili, over 60

I NUMERI

2021-2023 – Reddito di Cittadinanza

2021: oltre **1,6 milioni** di nuclei beneficiari, circa **3,7 milioni di persone** coinvolte.

2022: leggera riduzione; più controlli e revoche (circa **1,5 milioni di nuclei**).

2023: riduzione più netta dopo le riforme Meloni; a dicembre meno di **1 milione di nuclei attivi**.

Assegno di Inclusione (ADI) – Anno 2024

- **Domande accolte nuclei beneficiari:** 758.872
- **Persone coinvolte:** 1.819.100
- **Importo medio mensile:** €620

Distribuzione regionale (per nuclei beneficiari):

Campania: 182.093

Sicilia: 156.204

Puglia: 73.024

Calabria: 56.007

Lazio: 66.712

Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL) – Anno 2024

- **Numero di beneficiari:** 130.227
- **Numero medio mensilità percepite:** 6
- **Importo mensile (beneficio):** €350
- **Caratteristiche principali:**
 - **Età media:** 40 anni
 - **Titolo di studio prevalente:** scuola secondaria di I grado
 - **Inattivi o disoccupati da lungo periodo:** elevata percentuale
 - **Coinvolgimento nei servizi per il lavoro:** in fase di potenziamento (inclusione in programmi di formazione, tirocini, PUC)



**Andamento
beneficiari negli
ultimi anni**

PIANO NAZIONALE DEGLI INTERVENTI E DEI SERVIZI SOCIALI 1

Ambito	Piano 2021–2023	Piano 2024–2026
Obiettivi generali	Strutturare un sistema di servizi integrato, più equo e diffuso sul territorio. Presa in carico delle persone in condizioni di bisogno	Rafforzare l'inclusione sociale e il contrasto alla povertà, consolidare e ampliare i servizi sociali garantiti, con attenzione ai LEPS e all' ADI .
Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEPS)	Avvio del processo di definizione e attuazione graduale dei LEPS	Rafforzamento e attuazione piena dei LEPS, con nuove prestazioni codificate e focus di intervento specifici (PIPPI, dimissioni protette). Introduzione schede tecniche
Aree prioritarie	<ul style="list-style-type: none">- Contrasto alla povertà- Minori- Disabilità- Povertà estrema- Care leavers	<ul style="list-style-type: none">- Conferma gli assi precedenti- attuazione dell'ADI, inclusione sociale e lavorativa- Marginalità estrema- Presa in carico integrata
Strumenti di intervento	<ul style="list-style-type: none">- Punti unici di accesso (PUA)- Pronto intervento sociale- Educativa domiciliare	<ul style="list-style-type: none">- Valutazione multidimensionale, equipe multiprofessionali- Patti per l'inclusione sociale- Housing First
Servizio Sociale Professionale	Potenziamento come LEPS (primi standard minimi)	Rafforzamento quantitativo e qualitativo, riprendendogli obiettivi del piano precedente

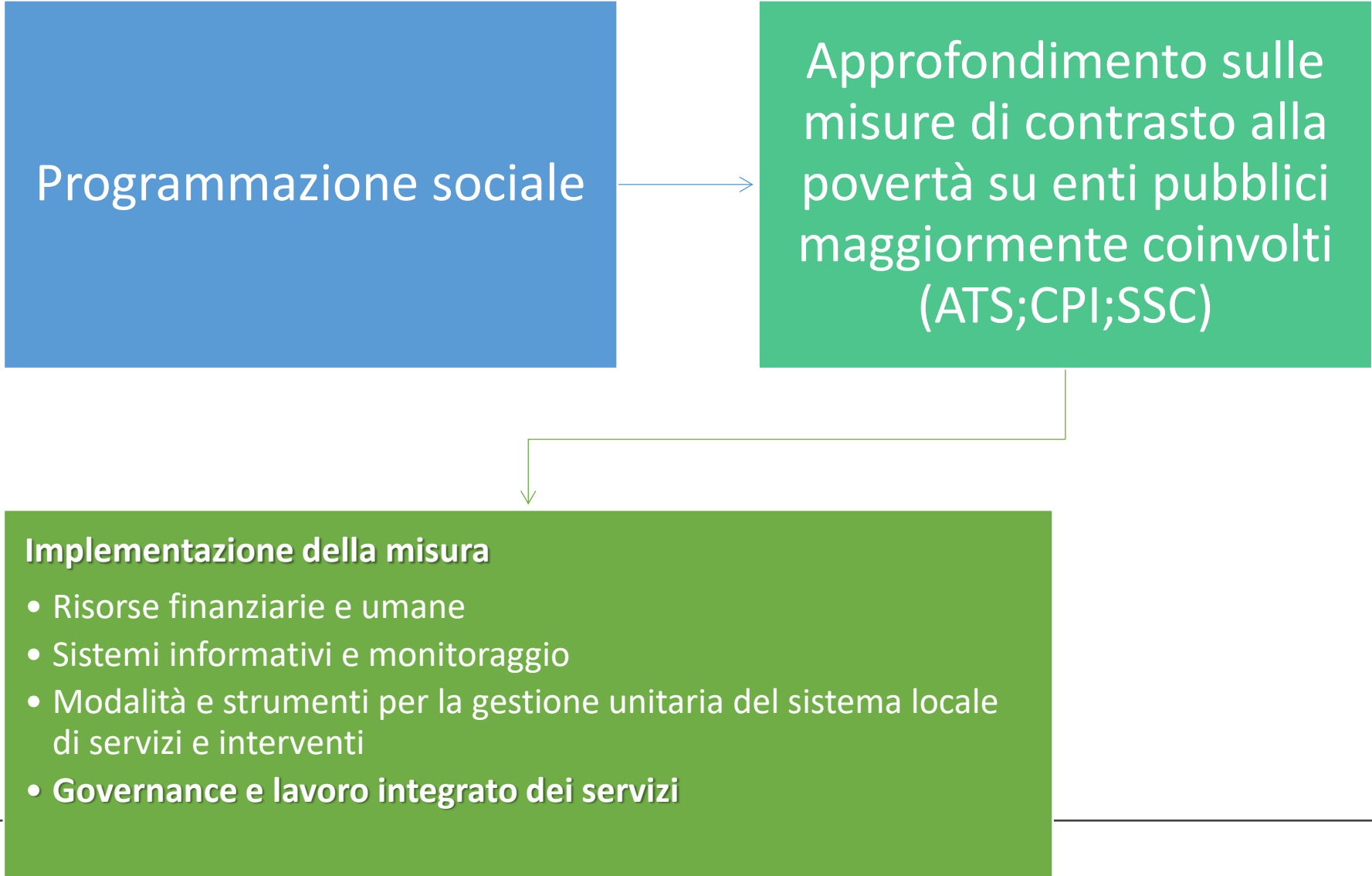


PIANO NAZIONALE DEGLI INTERVENTI E DEI SERVIZI SOCIALI 2

Ambito	Piano 2021–2023	Piano 2024–2026
Governance locale e coinvolgimento enti locali	Centralità dell’ambito territoriale; ruolo crescente degli Enti capofila. Viene promossa la co-progettazione tra Comuni e Terzo Settore. Si sottolinea l’importanza della governance multilivello , ma con autonomia lasciata ai territori.	Governance multilivello rafforzata : confermata la centralità degli ATS , che devono garantire: presa in carico integrata (socio-sanitaria, educativa); coordinamento tra livelli istituzionali; attuazione dei LEPS nuovi ed esistenti (es. supervisione, housing first, servizi per senza dimora). Coordinamento con ADI e nuovi fondi; ampliamento responsabilità di progettazione
Risorse finanziarie	Aumento e stabilizzazione progressiva dei fondi nazionali: Fondo nazionale politiche sociali e Fondo povertà	Pluralità di risorse integrate: 1,19 mld Fondo politiche sociali + 1,81 mld Fondo povertà, PNRR, FSE+, integrando funzioni di welfare locale e nazionali
Programmazione e monitoraggio	Programmazione triennale con aggiornamenti annuali; uso del SIOSS	Programmazione integrata con focus LEPS e strumenti di monitoraggio rafforzati
Condizionalità e meccanismi di controllo	Debole, basata su accesso a risorse	Forte, legata al monitoraggio e all’attuazione effettiva dei LEPS Monitoraggio continuo tramite SIOSS e sanzioni per inadempienza
Integrazione con altre politiche	Sinergie con lavoro, istruzione, sanità	Rafforzamento dell’integrazione con PNRR, politiche attive e sistema sanitario



DIMENSIONI DI ANALISI: IL «PUNTO DI VISTA» INAPP



ALCUNI NUMERI DELLE INDAGINI CAWI 2021 E 2022

Ambiti sociali territoriali e Centri per l'impiego: copertura censuaria

	ATS		CPI	
	Enti presenti sul territorio	% Copertura	Enti presenti sul territorio	% Copertura
2022	582	85,7%	549	91,5%
2021	573	80,1%	549	77,6%



Servizi sociali comunali

Obiettivo campione oltre 2200 comuni con quote a livello regionale



Un bilancio sulla misura RDC (val%) – Risposte coordinatori ATS

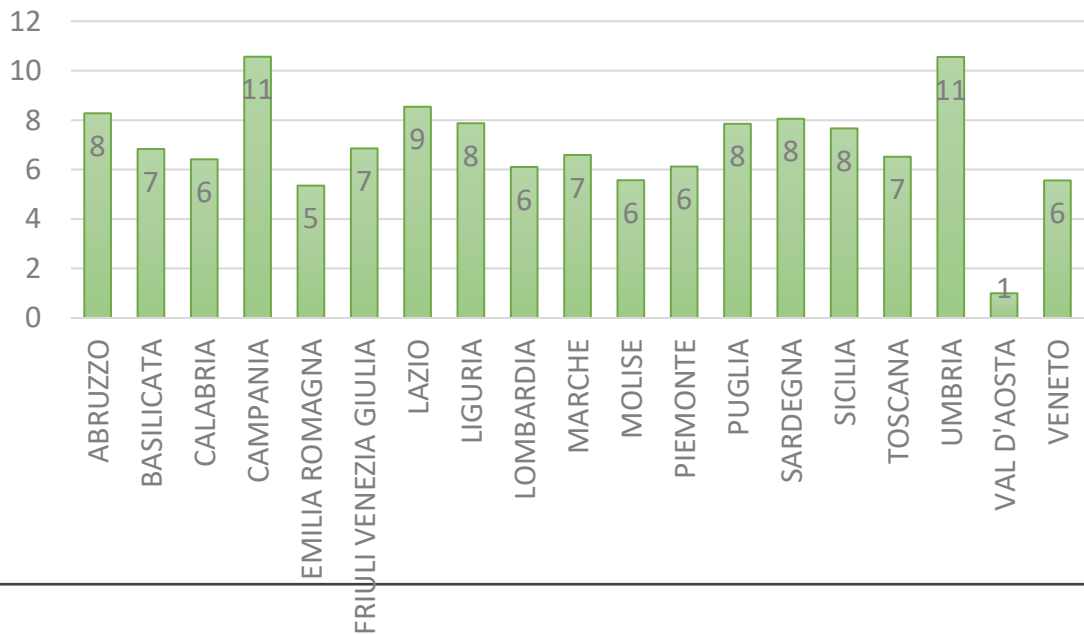
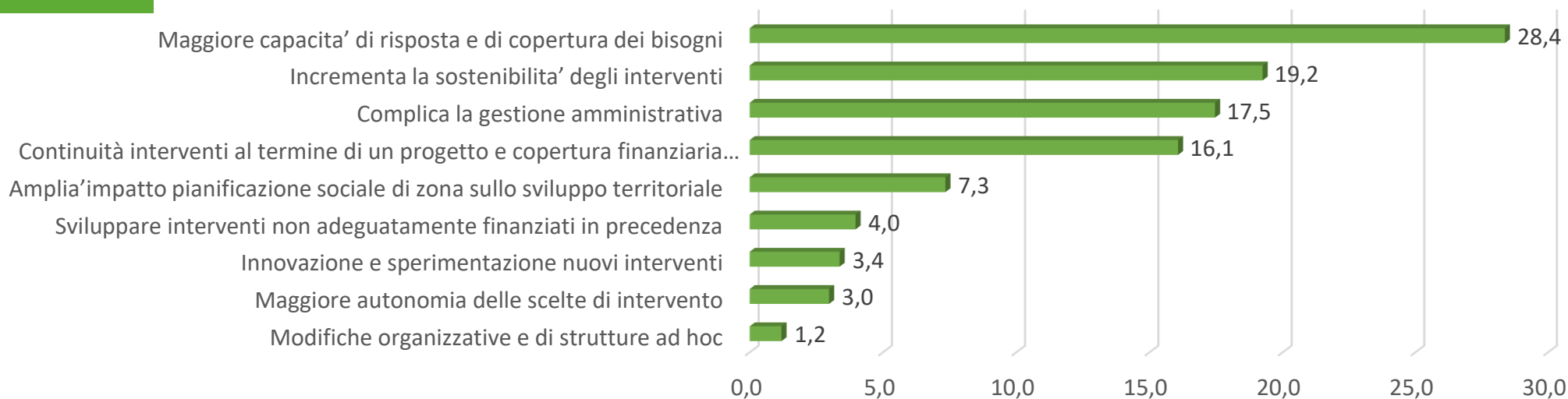
Focus: ATS Emilia Romagna
(scostamenti più rilevanti rispetto al dato nazionale)

Dimensioni di analisi	Criticità	Aspetti positivi	
<u>Sistemi informativi</u>	53	38	→ 76%
<u>Risorse umane</u>	30	66	
<u>Risorse finanziarie</u>	12	80	
Informazione al pubblico	25	61	
Accoglienza - presa in carico	10	87	
<u>Valutazione multidimensionale e strumentazione dedicata</u>	25	69	
Offerta integrata dei servizi	32	59	→ 71%
Offerta di lavoro - formazione	58	31	
Applicazione della condizionalità	46	36	
<u>Rispetto dei tempi e delle procedure dei progetti personalizzati</u>	58	34	→ 76%
Modello organizzativo - gestionale	31	63	
Equipe multidisciplinare	31	63	→ 74%
Rapporti con utenza precedentemente non nota ai servizi sociali	18	76	
Coinvolgimento dei nuclei familiari nella costituzione dei patti	25	70	
Diversità culturali e di approccio tra diversi servizi e attori	44	40	



FONTI FINANZIARIE

Effetti utilizzo contemporaneo di più fonti di finanziamento – «Approccio plurifondo»



Tempo intercorso tra uscita del decreto di riparto **Fondo Povertà 2020** e effettiva disponibilità delle risorse per ATS (valori medi a livello regionale espressi in mesi)

Modalità di distribuzione Fondo Nazionale Lotta alla povertà: 76% in capo all'ATS

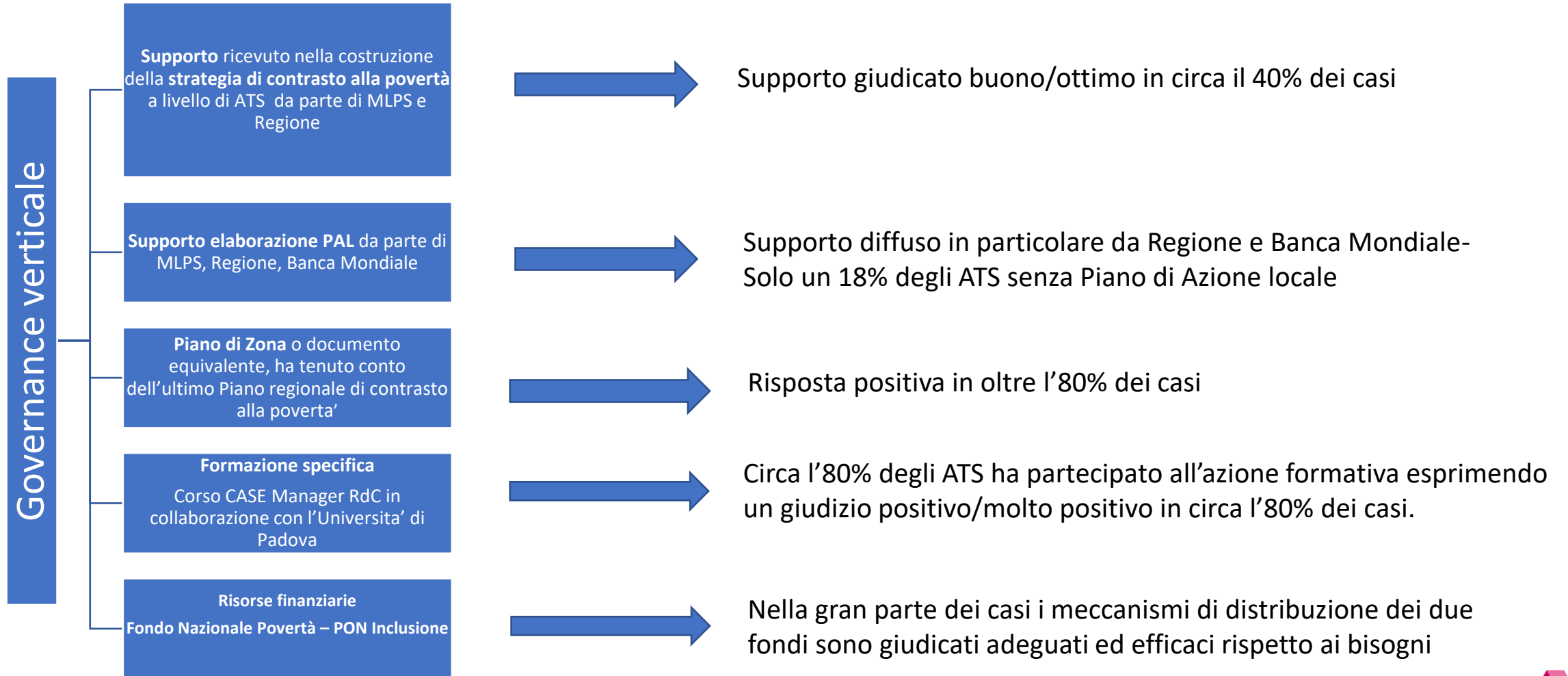


AL SERVIZIO DELL'UTENZA

- ❑ Tre **ATS** su quattro hanno lavorato per rafforzare la capacità dei servizi nell'essere in grado di offrire un progetto personalizzato e uno su due ha verificato il rispetto dei LEPS. Sulla costituzione dell'equipe circa il 40% ha gestito direttamente la costituzione o ne ha coordinato i servizi. Mentre oltre il 40% coordina le attività di verifica della condizionalità
- ❑ **SSC**: L'attesa media tra il riconoscimento del RdC da parte di INPS e la presa in carico da parte dei Servizi sociali è in media tra i 4 e i 5 mesi. Per l'elaborazione dei patti per l'inclusione, viene realizzata una progettazione condivisa con la famiglia del beneficiario circa nella metà dei servizi comunali



ELEMENTI DI GOVERNANCE (1)



ELEMENTI DI GOVERNANCE (2)

Governance Orizzontale

La governance della misura si basa su un'architettura **multilivello** (nazionale, regionale, locale), con un crescente coinvolgimento degli enti locali nella programmazione e attuazione.



ELEMENTI DI GOVERNANCE (3)

Governance Orizzontale

- **Livello di collaborazione:** forme di collaborazione di diversa intensità sempre più diffuse con aziende sanitarie (circa 60%) e terzo settore (oltre il 60%), ancora non sviluppate a sufficienza con enti di formazione/scuole/Università, agenzie per il lavoro;
- **Qualità dei flussi di comunicazione:** Problematiche (ancora) rilevanti con **INPS (47% dei casi)** dovute (anche) a problemi con **algoritmo di assegnazione dell'utenza** – con i **CAAF per non completezza informazione** fornita al beneficiario. Problemi di dialogo tra **GEPI e MyAnpal**;
- **Risorse umane a disposizione:** Circa il **70%** degli ATS giudica le risorse umane a disposizione **dell'Ufficio di Piano** non sufficienti rispetto ai bisogni.
- **Capacità di risoluzione delle problematiche:** problemi connessi al rapporto con i beneficiari RDC e di tipo organizzativo sono stati discussi e risolti a livello di ambito, anche con il coinvolgimento dei CPI in circa il 70% degli ATS;
- **Utilizzo risorse economiche:** la logica 'plurifondo' garantisce sostenibilità e continuità agli interventi – **Le risorse del FNPs di cui è beneficiario l'ATS è gestito direttamente dall'ambito.** I tempi medi di ricezione delle risorse del FNP da parte degli ATS dall'uscita del decreto di riparto variano sensibilmente tra regioni (1 – 11 mesi);
- **Monitoraggio:** verifica del rispetto dei **livelli essenziali** di servizio nel territorio dell'Ambito (47% dei casi) – coordinamento delle attività di verifica della **condizionalità** (44% dei casi);
- **Equipe:** supporta nella costituzione di un'equipe multidisciplinare di Ambito (in circa il 40% dei casi)
- Il **capitale di fiducia** tra cittadini e istituzioni è aumentato, ma la qualità dell'offerta e la capacità di risposta ai bisogni restano da rafforzare.



MODALITÀ DI COLLABORAZIONE TRA ATTORI

Azioni per favorire la collaborazione con gli attori per ATS nel 2021 e 2022

	2021	2022
Attivazione di una équipe multidimensionale condivisa a livello di ATS	48.6	51.8
Formazione congiunta per misure di sostegno al reddito	49.5	48.4
Attività di co-progettazione col Terzo settore	34.4	45.8
Gruppo tecnico-operativo tra Servizi sociali comunali e CPI	/	44.8
Tavoli tematici	38.6	42.3
Gruppo tecnico-operativo tra più Comuni	38.8	39.5
Tavoli di concertazione inter-istituzionale	37.5	37.9
Gruppo tecnico-operativo tra più servizi	39.4	34.3
Tavolo di co-progettazione con Azienda Sanitaria	21.8	15.7
Conferenze intercomunali	20.9	13.5
Nessuna delle precedenti	3.9	2.4

Il numero di azioni intraprese (Conferenze intercomunali, tavoli di concertazione inter-istituzionale, gruppo tecnico-operativi, co-progettazione, etc.) per favorire una maggiore partecipazione di attori nell'attuazione di una policy consente di dare una lettura del processo che l'ambito è in grado di gestire nel lavoro quotidiano



GESTIONE ASSOCIATA

Effetti della gestione associata dei servizi	ATS %
Risparmio finanziario	27,6
Miglioramento dell'efficienza nella spesa	50,0
Razionalizzazione organizzativa	61,7
Valorizzazione delle risorse umane disponibili	48,2
Riduzione dei tempi di erogazione dei servizi	31,5
Aumento della spesa	4,0
Appesantimento delle procedure burocratiche	14,7
Allungamento dei tempi di erogazione dei servizi	6,2
Aumento dei conflitti inter-istituzionali	8,7

L'azione di pianificazione ha migliorato il livello di integrazione tra i servizi di welfare

	%
Tra Sociale e sanitario	68,0
Tra Sociale e lavoro	68,4
Tra Sociale e abitativo	61,4
Tra Sociale e istruzione/formazione	51,9
Tra Sociale e giudiziario/sicurezza	50,5

Nel lavoro di gestione si evidenzia una sensibile attenzione alla necessità di miglioramento del livello di integrazione tra servizi di welfare. L'approccio multidisciplinare e integrato nell'erogazione degli interventi sembra essere stato favorito dalle forme di programmazione attivate proprio a livello di ATS per rafforzare il sistema di interventi e servizi sociali



PROCESSO DI RAFFORZAMENTO DEL SISTEMA DEI SERVIZI

Interventi e servizi rafforzati nel triennio 2019-2021 (val.%)



Il 70,4% ATS ha emanato atti di programmazione per rafforzare il sistema di interventi e servizi sociali ai fini del RdC



PER CONCLUDERE...

- Dal punto di vista del sistema di welfare locale, l'attuazione prima del REI e poi del RDC ha innescato dei **processi 'positivi'**
- Conferimento agli ATS di funzioni connesse ai LEPS
- Gli ATS hanno rafforzato la loro funzione di regia e coordinamento tra servizi sociali, CPI e altri attori (sanità, terzo settore). Tuttavia, la **frammentazione** tra servizi e la disomogeneità territoriale restano sfide aperte.
- Si registra un aumento delle risorse umane impiegate nei servizi sociali per l'attuazione del RdC, ma queste rimangono ancora insufficienti rispetto ai carichi di lavoro e alle complessità dei bisogni. Il rafforzamento degli organici è stato favorito dai fondi dedicati (es. Fondo Povertà), ma la stabilità del lavoro degli operatori resta una criticità
- I servizi hanno **sfruttato le risorse economiche disponibili** (Fondo Povertà, Fondo nazionale politiche sociali, PON Inclusionione), ma la capacità di spesa e progettazione varia tra territori
- In un momento di forte cambiamento degli 'ingranaggi istituzionali' alla base del contrasto alla povertà, è necessario non disperdere il **capitale di fiducia** creato (tra e dentro i livelli di governo locale)
- Presidiare **l'effetto accumulazione** (PNRR, PNNA, Nuovo PON Inclusionione) proprio nei confronti degli ATS e analizzare gli effetti del processo di accumulazione di politiche, interventi e programmi sul sistema di welfare
- Necessità di individuare soluzioni *place-sensitive* il più possibile coerenti con i fabbisogni di specifiche popolazioni



ALCUNI LAVORI...

Matteo D'Emilione, Giovanna Giuliano, Gabriele Tomei, Ecosistemi dell'innovazione sociale. Un frame interpretativo per comprendere e valutare il potenziale degli ATS per lo sviluppo locale sostenibile e orientato all'attivazione dei soggetti. in "RIV Rassegna Italiana di Valutazione" 91/2025, pp 88-114, DOI: 10.3280/RIV2025-091006

INAPP, D'Emilione M., Giuliano G. A., Ranieri C., Tomei G. (2024), Dinamiche di sviluppo della pianificazione sociale: ruolo degli ambiti sociali territoriali e nuove sfide, Inapp Report n. 47, Roma Inapp <https://oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/4299>

D'Emilione M., Di Giampaolo A., Ferri G., Natoli G., Ranieri C., Tagliavia C., Giuliano G.A. (2023), L'attuazione del Reddito di cittadinanza vista dal sistema dei servizi: risultati raggiunti e sfide future, Roma, Inapp, WP, 106
<https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3914>

INAPP, Ancora A., Giuliano G. A. (2022), Dal Rel al RdC: il lavoro del territorio nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà, Inapp Report n. 28, Roma, Inapp <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3595>





GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Giovanna Giuliano
g.giuliano@inapp.gov.it



www.inapp.org