



“L’INCLUSIONE SOCIALE NELL’EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DI CONTRASTO ALLA POVERTA IN ITALIA”

MATTEO LUPPI (INAPP); GIULIANO GIOVANNINA ASSUNTA (INAPP); MATTEO D’EMILIONE (INAPP)

Espanet Italia 2025

16-18 settembre 2025

Politecnico di Torino

*Sessione n.14 La nascita delle politiche di contrasto alla povertà in Italia:
quali errori da non ripetere?*



CONTENUTI

- ✓ **Inclusione sociale: questioni definitorie**
- ✓ **Proposta framework interpretativo per comprendere come sia stata declinata l'espressione inclusione sociale nelle misure di contrasto alla povertà**
- ✓ **Riflessioni conclusive e strade da percorrere**



Domande di partenza



n.1- *Com'è evoluto (linee evolutive) il concetto di inclusione sociale in fase di attuazione delle misure di contrasto alla povertà (REI, RDC, ADI) che si sono succedute negli ultimi anni (2017-2025)?*

n.2 – *A fronte di un investimento ingente di risorse economiche per il rafforzamento del sistema dei servizi sociali è possibile, ad oggi, cogliere effetti tangibili dei percorsi di inclusione sociale dei beneficiari delle misure?*





Fonte	Definizione
<p>“Rapporto Barca” (2009) UN’AGENDA PER LA RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE</p>	<p>la misura in cui, con riguardo alle dimensioni principali del benessere, gli individui (e i gruppi) godono di standard minimi socialmente accettabili e presentano fra loro divari socialmente accettabili, avendo attenzione che il processo attraverso il quale questi risultati vengono ottenuti sia democratico ed equo.</p>
<p>Banca mondiale (2013) Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity</p>	<p>Il processo volto a migliorare la capacità, le opportunità e la dignità delle persone svantaggiate a causa della loro identità, affinché possano partecipare pienamente alla società.</p>
<p>Governo irlandese (2020) Roadmap for Social Inclusion 2020 – 2025. Ambition, Goals and Commitments</p>	<p>L’inclusione sociale si realizza quando le persone hanno accesso a un reddito, risorse e servizi sufficienti per partecipare attivamente alla vita della propria comunità e prendere parte alle attività considerate normali nella società in generale.</p>
<p>Eurofound (2024) Paths towards independent living and social inclusion in Europe</p>	<p>L’inclusione sociale è fondamentale per garantire che tutti possano partecipare pienamente alla vita comunitaria, godendo dei propri diritti e delle proprie libertà, sentendosi valorizzati e rispettati. <u>Le modalità con cui vengono erogati l’assistenza e i servizi hanno un impatto diretto sull’autonomia personale e sull’inclusione sociale.</u></p>





In particolare, emergono tre aspetti principali:

- la **dimensione processuale** dell'inclusione sociale, aspetto rilevante per il nesso con la variabile temporale che tale caratteristica porta con sé (ci vuole tempo per includere);
- l'obiettivo di **miglioramento delle capacità delle persone** (e dei gruppi) di partecipare attivamente alla vita comunitaria e di vedersi garantiti dei diritti;
- il ruolo fondamentale non solo del reddito, ma anche del **sistema dei servizi** affinché il processo di inclusione abbia luogo



Framework interpretativo (1)



Per analizzare e interpretare l'evoluzione dei percorsi di inclusione sociale siano stati attuati (e con quali effetti) nell'ambito delle principali misure di contrasto alla povertà nel nostro paese (REI, RDC e ADI) abbiamo elaborato un framework/quadro logico di riferimento che osserva trasversalmente le misure su/lungo tre dimensioni principali:

- **il processo:** la logica principale che caratterizza le misure, la governance e gli attori coinvolti, le norme/regole di attuazione
- **gli strumenti:** rientrano in maniera generale i principali 'strumenti' di cui la policy si è dotata
- **gli output e gli outcomes:** cerca di restituire in forma sintetica i principali risultati e i principali effetti ad oggi misurabili delle tre misure indagate (a livello di sistema di servizi e a livello di effetti sui beneficiari delle misure)



Framework interpretativo (2)



Processo: *forte continuità a partire dal REI:*

governance multilivello; struttura risorse finanziarie, LEPS

Elementi di discontinuità


Avvio misura:


REI:
Programmato/graduale (da famiglie con minori a universalismo selettivo)



RDC e ADI:
Repentino

Politics:

REI: 
Prima misura nazionale ma non identitaria

RDC: 
Misura cardine e forte dimensione comunicativa/identitaria

ADI:
Ridefinizione selettiva del lotta alla povertà («non occupabili»)



Framework interpretativo (2)



	REI (2018–2019)	RDC (2019–2023)	ADI (dal 2024)
PROCESSO (Logica, attori, norme)	Prima misura universale nazionale contro la povertà-	Misura cardine del primo governo Conte- Forte dimensione comunicativa/identitaria	Ridefinizione selettiva della lotta alla povertà- Sostituisce RDC per i “non occupabili”
	Avvio graduale (da famiglie con minori a universalismo selettivo)	Avvio repentino	Avvio repentino
	Governance multilivello complessa	Piano nazionale interventi e servizi sociali 21–23 come cornice applicativa	Piano nazionale interventi e servizi sociali 24–26 come cornice applicativa
	Misura o sue componenti intese come livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS)	Patto per l’inclusione sociale e i sostegni in essi previsti + la valutazione multidimensionale	i servizi per la definizione dei percorsi personalizzati + i sostegni in essi previsti costituiscono
	Integrazione tra servizi	Enfasi su attivazione lavorativa	Enfasi su nuclei fragili
Fondi dedicati (nazionali + europei)- Approccio multifondo	In crescita	In calo quelli nazionali, in crescita quelli europei	



Strumenti

Strumenti comuni alle tre misure (continuità)

- Equipe multidisciplinare
- Progetto personalizzato
- Linee guida analisi bisogni sociali
- Condizionalità (moderata*)
- Rete nazionale per la protezione sociale (?)
- Fondi nazionali e UE
- Valutazione

Strumenti ad hoc RDC (discontinuità)

- Osservatorio INPS
- Algoritmo di profilazione
- Sistemi informativi (SIOSS/GEPI)
- Condizionalità (forte*)
- Investimento in formazione (es. Case Manager)

Strumenti ad hoc ADI (discontinuità)

- Supervisione assistenti sociali (finanziata da PNRR)
- Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL)
- Condizionalità (media*)





Outputs/Outcomes

REI

- Avvio aumento strutturale risorse economiche
- Avvio rafforzamento sistema servizi sociali
- Basso investimento strutturato in formazione

RDC

- Aumento strutturale delle risorse-
- Rafforzamento sistema servizi sociali a regime (**aumento assistenti sociali**)
- Migliore take-up
- Forme di stigma sociale

ADI

- Diminuzione risorse nazionali /Aumento risorse comunitarie
- Rafforzamento sistema servizi sociali a regime (aumento assistenti sociali)
- Riduzione platea rispetto a RDC
- Forte investimento in formazione operatori



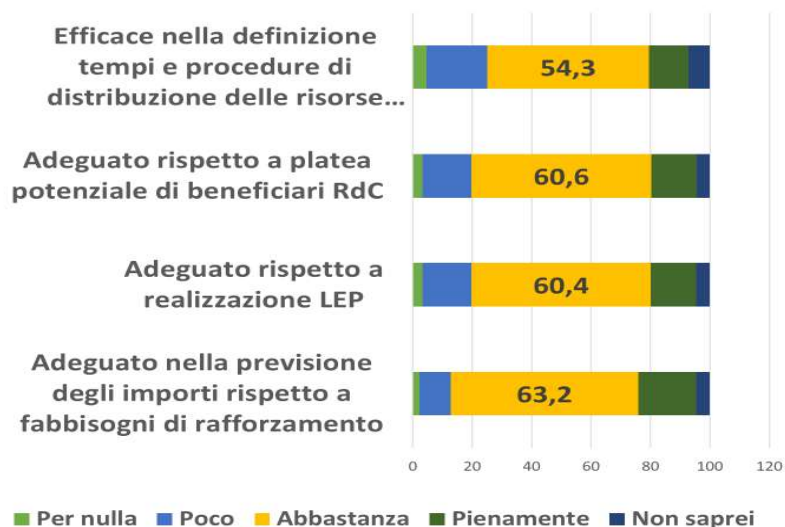
FOCUS SU RAFFORZAMENTO SERVIZI (RISULTATI)



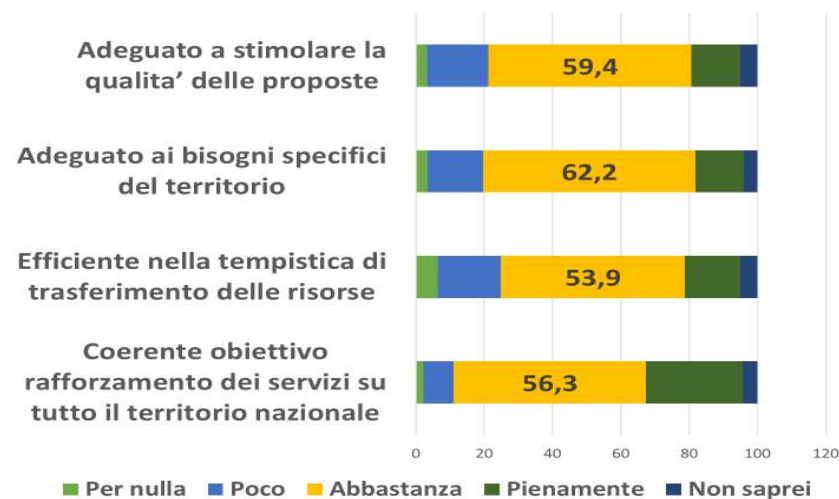
Risorse finanziarie disponibili **Utilità percepita**

Valutazione meccanismi di distribuzione Fondo Povertà / Pon Inclusione 2014 – 2020 (Indagine INAPP 2022)

Fondo Povertà



PON Inclusione



FOCUS SU RAFFORZAMENTO SERVIZI (RISULTATI)



Risorse finanziarie disponibili **Esiti in termini di rafforzamento**

Punto di vista ATS

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



Riferimenti indagine INAPP:
D'Emilione M. et al. (2023),
L'attuazione del Reddito di
cittadinanza vista dal sistema dei
servizi: risultati raggiunti e sfide
future, Roma, Inapp, WP, 106



FOCUS SU RAFFORZAMENTO SERVIZI (RISULTATI)



Aumento dotazione risorse umane a disposizione

- Ufficio Parlamentare di Bilancio (Flash n. 1 / 10 marzo 2025)

«Tra il 2020 e il 2023 il numero degli assistenti sociali è aumentato del 39,7 per cento, passando da 9.750 a 13.621. Tuttavia, per raggiungere il LEP di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti sono necessari ulteriori 1.126 assunzioni nel 40 per cento degli ambiti territoriali sociali (228 su un totale di 566)»

- Valutazione relativa ai risultati del riesame intermedio (PN INCLUSIONE E LOTTA ALLA POVERTÀ 2021-2027)

Decreto del Direttore Generale n.40 del 14 marzo 2025, integrato dal Decreto Direttoriale n.59 del 25 marzo 2025 sono stati ammessi al finanziamento 544 ATS per un totale di **3839 funzionari** (amministrativi, psicologi, pedagogisti).

Investimento in formazione con possibili effetti diretti su attuazione misure

RDC- 33.584 operatori della PA destinatari di interventi formativi volti al rafforzamento della capacità amministrativa (Relazione di attuazione PON Inclusionione 2014-2020, dati al 31 dicembre 2022)

ADI - realizzazione percorsi di alta formazione post-laurea (Master di I e II Livello) per gli operatori sociali già impegnati nell'erogazione dei servizi integrati di competenza degli ATS



FOCUS SU PERCORSI DI INCLUSIONE SOCIALE (RISULTATI E OUTCOMES)



Presenza in carico sociale (principali caratteristiche) – Fonte: Piano nazionale degli interventi e servizi sociali 2024-2026

RDC	ADI
<p>Al 31 gennaio 2023 il 40% delle famiglie beneficiarie indirizzate ai servizi sociali era inserito in un percorso di presa in carico grazie al completamento dell'analisi preliminare; il 23% aveva sottoscritto un PAIS.</p> <p>Tasso medio di analisi preliminari completate entro 6 mesi per le domande entrate in RdC nel periodo gennaio-giugno 2023 ha raggiunto il 46%.</p> <p>Numero medio di mensilità percepite: 26 (Secondo Rapporto di Valutazione RDC)</p>	<p>A fine settembre 2024, oltre il 94% dei nuclei beneficiari dell'ADI con domanda accolta sono stati presi in carico dai servizi sociali dei Comuni (avvenuto primo incontro con i servizi sociali). Il 90% circa ha completato un'analisi preliminare e circa il 57% ha definito e sottoscritto con i servizi un PAIS.</p> <p>Tasso medio di analisi preliminari per ADI nei primi due mesi del 2024 ha superato l'85%.</p>

Contenuto di patti per l'inclusione

REI	RDC
<p>Impegno a cercare lavoro in circa il 70% dei casi; Impegno a svolgere attività utili alla collettività (26%); Impegno a fare formazione per migliorare le competenze professionali (16%); Impegno a gestire il budget familiare in maniera più adeguata (14% circa). Fonte: Indagine INAPP su beneficiari REI 2022</p>	<p>Le aree di intervento più frequentemente incluse nei Patti nel 2020 e 2021 attenevano al miglioramento della condizione lavorativa e al potenziamento del benessere della persona. L'80% dei Patti non includeva alcun sostegno (Valutazione di processo PAIS RDC, 2023, MLPS)</p>



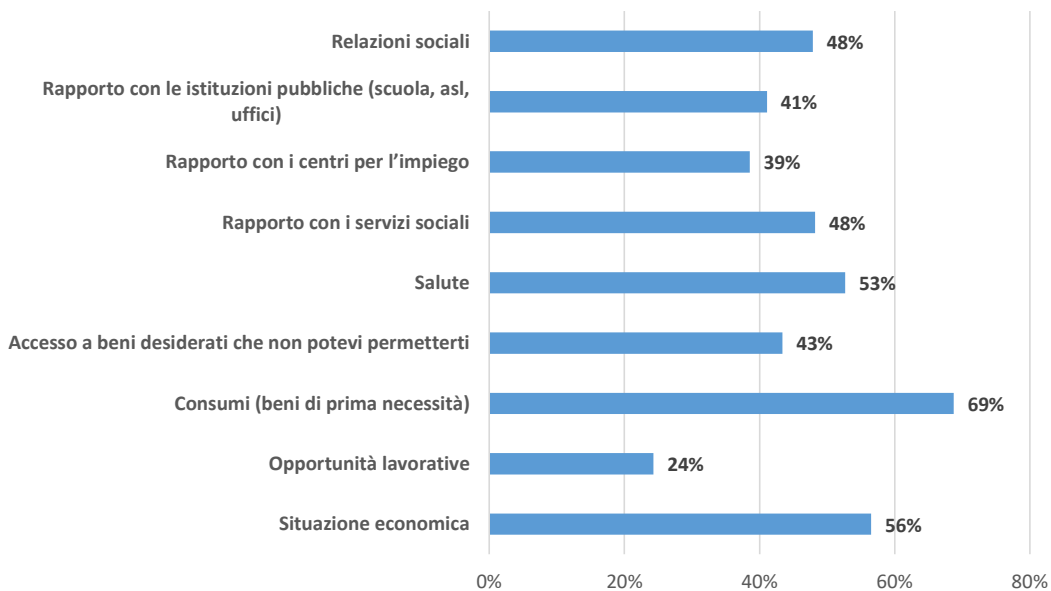
Questione dei 'Patti vuoti'
Ragione principale:
 scarsità di servizi presenti sul proprio territorio



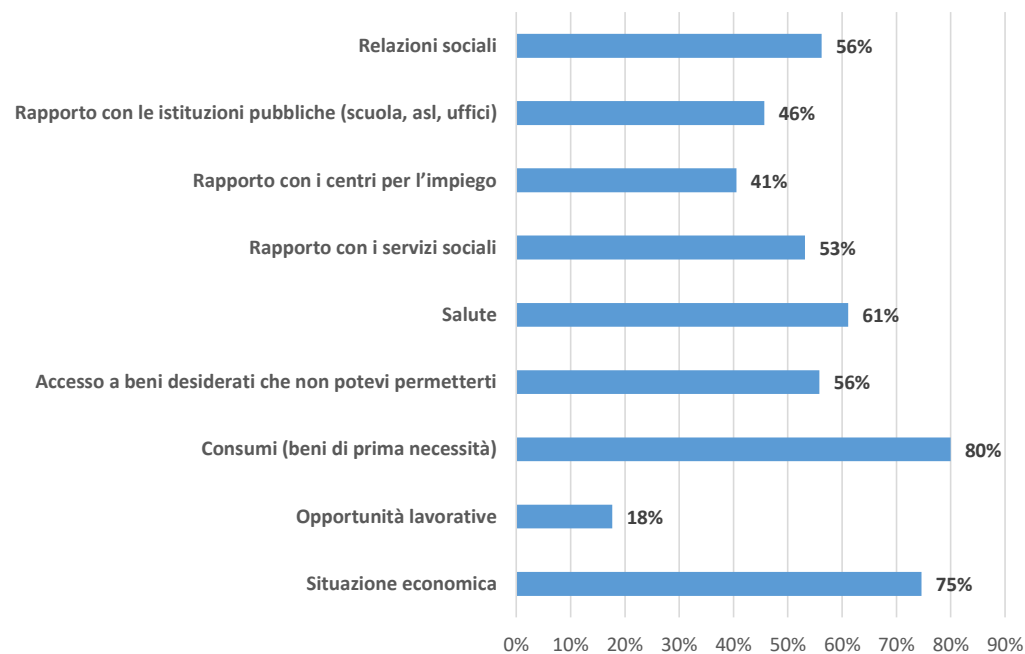
FOCUS SU PERCORSI DI INCLUSIONE SOCIALE (RISULTATI E OUTCOMES)



Aspetti della vita migliorati dal REI_beneficiari per intero periodo 18 mesi (risposte positive da 6 a 10)



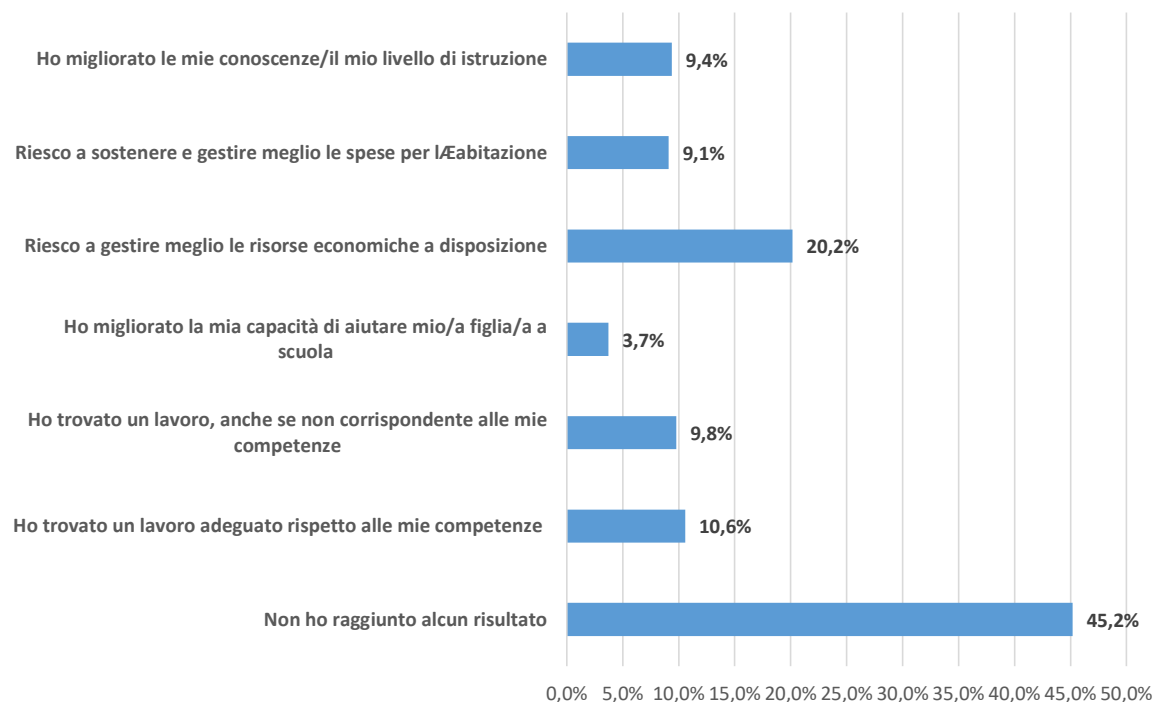
Aspetti della vita migliorati beneficiari RDC



FOCUS SU PERCORSI DI INCLUSIONE SOCIALE (RISULTATI E OUTCOMES)



Risultati ottenuti complessivamente grazie alle attività realizzate con il progetto personalizzato (beneficiari REI per intero ciclo, 18 mesi)



Caratteristiche principali indagine:

- La popolazione di interesse è rappresentata dalle famiglie beneficiarie di Rel universale che hanno presentato domanda nel secondo semestre 2018 (data set ISEE INPS)
- Campione di beneficiari Rel di numerosità pari a 2.500 unità, a ciascuna delle quali è abbinata una unità estratta dalla popolazione di eleggibili Rel non beneficiari con caratteristiche simili

Riferimenti su indagine INAPP Beneficiari REI:

Ancora A., De Angelis M. (2023), L'indagine Inapp ai beneficiari del Rel: impatto delle misure di sostegno al reddito, identikit dei beneficiari e percorsi di reinserimento, Inapp Working Paper n.105, Roma, Inapp

Ancora A., Grimaldi A., Scarcella G. (2023), Professione intervistatore: l'importanza della conduzione dell'intervista per la qualità del dato, Inapp Paper n. 46, Roma, Inapp



LAVORI IN CORSO.....



Tentativo di risposta alla domanda n.1) *Il policy maker ha creato (sta creando) i presupposti per migliorare l'accesso al sistema dei servizi agendo su **tre leve principali**: risorse finanziarie, risorse umane e formazione.*

Tentativo di risposta alla domanda n.2) *il **continuo cambiamento delle 'regole del gioco'** ('rivoluzione permanente', Natili e Fabris 2024) ha ostacolato la dimensione processuale dell'inclusione sociale e non ha permesso, ad oggi, di valutare eventuali miglioramenti nella capacità delle persone di partecipare attivamente alla comunità generati dall'investimento di risorse finanziarie.*

Elementi di attenzione: questione '**patti vuoti**' e **equità (territoriale) di opportunità** nell'accesso a percorsi di inclusione sociale efficaci

In prospettiva: *tenuto in considerazione il dualismo tra evoluzione dei disegni di policy e la parziale stabilità della dimensione dell'inclusione sociale, per avere un ritorno efficace dell'**investimento** fatto abbiamo bisogno di più **stabilità e di diminuzione della complessità.***





GRAZIE PER L'ATTENZIONE



www.inapp.gov.it