



**DINAMICHE DI SVILUPPO
DELLA PIANIFICAZIONE SOCIALE**
Ruolo degli Ambiti sociali territoriali e nuove sfide

Executive Summary

Maggio 2024

Presentazione*

La pianificazione sociale di zona rappresenta una delle principali attività per l'organizzazione e l'innovazione dei sistemi di welfare a livello territoriale. Nella sua azione di progettazione e intervento favorisce la messa in rete di interventi e servizi in risposta a bisogni della cittadinanza sempre più complessi e in continua evoluzione. Ad oggi, l'azione di pianificazione viene gestita prevalentemente a livello di Ambito territoriale sociale (ATS) definito dallo stesso Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS) quale 'sede principale della programmazione locale' richiamando e rilanciando quanto già previsto dalla legge n. 328/2000 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali). Sulla base dell'esperienza maturata negli ultimi anni da Inapp di analisi dei processi di governance delle politiche sociali, soprattutto nell'ambito della lotta alla povertà, in questa sede si riportano le principali evidenze di un'indagine condotta nella seconda parte del 2022 che getta uno sguardo alle dinamiche di cambiamento (intervenute o meno) della pianificazione sociale. Attraverso la raccolta strutturata di informazioni rilevate da coloro che a vario titolo ricoprono ruoli operativi e di gestione all'interno degli stessi ATS, ma anche dei servizi sociali comunali (SSC), si (ri)porta al centro del dibattito scientifico e politico il ruolo della pianificazione come ingrediente essenziale per una politica pubblica efficace nell'affrontare vecchie e nuove vulnerabilità sociali.

Obiettivi

L'attività di pianificazione è rilevante per il governo locale dei servizi per leggere correttamente l'evoluzione dei fenomeni sociali in atto, riuscendo a cogliere sia opportunità e risorse da intercettare sia linee di policy nazionali da attuare a livello territoriale. Infatti, le continue evoluzioni (o involuzioni?) delle politiche nazionali nell'affrontare questioni complicate come la povertà, la non autosufficienza, l'immigrazione e, più in generale il benessere della popolazione richiede uno sforzo di analisi da parte di chi fa ricerca per interpretare gli effetti prodotti da tali cambiamenti nell'affrontare le sfide organizzative e di gestione quotidiane e nel riuscire ad incidere in termini di capacità di offerta e risposta del sistema di servizi sociali.

Metodologia

I dati presentati sono stati raccolti nell'ambito dell'indagine nazionale Inapp sull'implementazione delle misure di contrasto alla povertà, in particolare il Reddito di cittadinanza (RdC), condotta nel 2022¹. La fase di campo è stata realizzata attraverso la

* Il presente documento fornisce una sintesi dei contenuti del report: 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. Il report è stato realizzato dall'Inapp nell'ambito del Piano triennale di attività (PTA) 2021-2023 "Evoluzione e adattamento del sistema di offerta dei servizi sociali per una migliore inclusione - Attività 1 Monitoraggio nazionale della pianificazione sociale".

¹ 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*, Inapp Working paper n.106, Roma, Inapp <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3914>.

somministrazione di un questionario strutturato a risposta chiusa, suddiviso in più sezioni, in modalità CAWI. Al fine di affrontare le questioni relative alla pianificazione sociale, per interpretare in maniera efficace il ruolo di coordinamento delle politiche sociali a livello locale degli ATS è stato sviluppato un modulo specifico sulla pianificazione sociale di zona che arricchisce il set di informazioni già presenti nel questionario. Tra le dimensioni esplorate sono presenti: le risorse finanziarie e umane a disposizione della pianificazione; lo stato di realizzazione/attivazione degli interventi e dei servizi in relazione al triennio 2019-2021; i servizi di welfare di cui occorrerebbe migliorare il livello di integrazione.

L'indagine copre l'intero territorio nazionale con un tasso di copertura dell'87% con differenze a livello regionale che evidenziano uno scarto non elevato. Inoltre, più del 70% degli Ambiti (413) rispondono sia nella prima che nella seconda indagine sulle misure di contrasto alla povertà. Dato che consente di poter realizzare dei confronti, lì dove sussistono delle domande uguali o delle proxy. Per quanto riguarda la *redemption* i dati riferendosi a domande di tipo obbligatorio presentano un tasso di mancate risposte quasi nullo.

Risultati

Il Piano di Zona (PdZ) rappresenta lo strumento di programmazione territoriale delle politiche sociali locali da parte dei Comuni, è un documento programmatico triennale in cui vengono definite le finalità per costruire un sistema integrato di interventi e servizi, proprio al fine di programmare e realizzare contenuti, funzioni strategiche e modalità di attuazione, spingere e sviluppare reti con gli attori locali. L'indagine ha messo in evidenza come l'84% degli ATS dispone di un piano o di un documento equivalente attualmente in vigore.

Gli Uffici di Piano (UdP), strutture tecnico amministrative dell'ATS di grande importanza per l'attività di pianificazione, giocano un ruolo di cerniera tra gli input normativi e programmatori provenienti soprattutto dal governo centrale e il livello locale. Sebbene la quasi totalità degli ATS partecipanti all'indagine dichiara di aver istituito un UdP, la carenza di personale a disposizione di tali organismi continua ad essere diffusa e si rilevano *gap* in termini di competenze digitali e informatiche.

Una delle principali attività a supporto della pianificazione sociale è quella di monitoraggio. Se è vero che in nove Regioni almeno i due terzi degli ATS dichiarano l'esistenza di un sistema di monitoraggio adatto a supportare adeguatamente l'attività di pianificazione, è altrettanto vero che nelle restanti Regioni la realtà delle cose sembra essere più complessa con valori significativamente più bassi. Dal punto di vista delle singole aree di intervento monitorate, emerge in maniera chiara come l'area immigrazione sia quella con la quota maggiore di ATS con bassa capacità di monitoraggio.

Le forme di gestione associata possono agevolare il lavoro di coordinamento e pianificazione mettendo insieme diverse competenze presenti sul territorio. La forma di gestione associata più utilizzata sul territorio è la Convenzione per l'esercizio associato dei servizi, il 40% degli ATS. Gli ATS dichiarano inoltre che in termini organizzativi e gestionali la forma di gestione associata ha prodotto soprattutto effetti positivi: in termini di razionalizzazione organizzativa (62%); di maggiore valorizzazione delle risorse umane disponibili (48%); in un miglioramento

dell'efficienza nella spesa (a parità di spesa 50%); di riduzione dei tempi di erogazione dei servizi (32%). Si segnala che il 6,2% degli Ambiti individua invece un allungamento dei tempi nel lavoro di gestione associata, un appesantimento delle procedure burocratiche (14,8%) e anche un aumento dei conflitti interistituzionali (8,8%).

Il giudizio espresso sul tipo di supporto ricevuto nella costruzione della strategia di contrasto alla povertà a livello di ATS da parte del MLPS e dalla Regione di riferimento è complessivamente positivo: le evidenze emerse delineano una situazione abbastanza omogenea, nella gran parte dei casi, infatti, il supporto ricevuto viene giudicato almeno sufficiente, con poche aree di criticità localizzate in alcune Regioni.

La pianificazione sociale per raggiungere gli obiettivi prefissati e rispondere in maniera efficace alle istanze del territorio deve necessariamente essere supportata da un flusso di risorse finanziarie certo e continuo nel tempo. Rispetto alle 12 fonti di finanziamento indagate una quota rilevante di ATS (oltre il 70%) fa affidamento ad almeno 5/6 fondi differenti, di provenienza sia locale che nazionale/comunitaria. Oltre al FNPS utilizzato nella quasi totalità dei casi (oltre il 90%), tra le tipologie di fondi che hanno ad oggi una diffusione e un 'peso' significativo il FNNA, il FNP e il PON Inclusione rappresentano una risorsa per oltre il 70% degli ATS, al pari delle fonti comunali e regionali. Un peso nettamente minore sembrano avere fondi come il FAMI o il FEAD (25% e 12%) caratterizzati da una maggiore specificità o fondi regionali di derivazione comunitaria (come quelli contenuti nei POR). All'utilizzo contemporaneo di più fondi di finanziamento vengono associati tre effetti principali di segno 'positivo' e uno di segno 'negativo': i rispondenti hanno indicato in circa il 30% dei casi una maggiore capacità di risposta e di copertura dei bisogni espressi dalla popolazione di riferimento dell'ATS, un aumento della sostenibilità degli interventi nel 19% dei casi e una maggiore garanzia di continuità dei progetti nel 16% dei casi. La dimensione critica più diffusa, scelta da oltre il 17% dei rispondenti, riguarda le complicazioni nella gestione amministrativa determinate dall'utilizzo contemporaneo di più fondi/programmi. In termini più generali, è possibile affermare che il carico amministrativo generato dall'approccio plurifondo sia percepito come più difficile da gestire negli ATS con una numerosità di Comuni maggiore.

Rispetto al rapporto tra pianificazione sociale e PNRR la quasi totalità degli ATS in tutte le Regioni è stata in qualche modo 'investita' dall'onda PNRR, sia in termini di recepimento delle modalità di azione e delle regole di ingaggio peculiari del piano nazionale, sia, ancor più, nella capacità di aver concretamente presentato (al momento della rilevazione) delle proposte progettuali in tale ambito. Soprattutto in tale ultimo caso, quasi l'80% degli ATS ha dichiarato di aver presentato progetti e, dunque, di aver avviato una fase di programmazione/progettazione.

In merito ai processi di rafforzamento dei servizi, la gran parte degli ATS partecipanti all'indagine ha dichiarato di aver rafforzato i servizi dedicati a disabilità e non autosufficienza (in oltre il 77% dei casi), al contrasto alla povertà (72%), a infanzia e adolescenza (66%). Valori minori seppure prevalenti si riscontrano per i servizi di supporto alla genitorialità (57%) e servizi per agli anziani (56,7%). Rafforzati ma con minore incidenza, e rispetto ai quali anche le risorse finanziarie dedicate sono minori, sono i servizi contro la violenza (rafforzato nel 23%

dei casi), a favore dei giovani (circa 19%), per la salute mentale (12% circa), per l'immigrazione (12%), per il contrasto alle dipendenze (7%) e a favore dei detenuti (3%).

Gli ATS dichiarano che l'azione della pianificazione sociale contribuisce al miglioramento del livello di integrazione tra servizi, principalmente rispetto all'integrazione sociosanitaria (non in modo determinante, 'molto': 7,5%) ma anche tra sociale e lavoro. L'azione ritenuta meno incisiva (in circa il 70% dei contesti territoriali di ambito sociale) è nell'ambito di integrazione tra sociale e abitativo. L'analisi dei dati mette a fuoco come per l'integrazione intersettoriale abbia giocato un ruolo lo sviluppo e il consolidamento delle forme di collaborazione territoriale tra enti pubblici e del Terzo settore.

Le dimensioni lungo le quali tale innovazione sociale è stata esaminata sono quattro: 1) Innovazione come integrazione del sistema di programmazione e gestione delle politiche sociali con altri e paralleli sistemi di governance; 2) Innovazione come attivazione di nuovi servizi e strategie metodologiche; 3) Innovazione come riorganizzazione dei protocolli operativi del servizio sociale mediante l'attivazione di équipe multidisciplinari per la definizione di progetti personalizzati; 4) Innovazione come generazione di impatto sulla comunità.

In linea generale, un interessante segnale di innovazione è rappresentato dal rafforzamento, operato attraverso atti di programmazione di Ambito, dei servizi di supporto al lavoro destinati in particolare a soggetti portatori di specifici svantaggi. Di questo gruppo fanno parte gli interventi e i servizi educativo-assistenziali per il supporto all'inserimento lavorativo (34,7%), l'attivazione dei tirocini sociali (27,5%) e i tirocini/borse lavoro (26,4%). Inoltre, nel 47,2% dei casi osservati, gli ATS dichiarano che a seguito dell'attivazione del RdC il loro ruolo rispetto ai progetti personalizzati si è andato specializzando nel verificare il rispetto dei livelli essenziali di servizio (con riferimento alla progettazione personalizzata) nei territori di propria competenza. Tale aspetto segnala una responsabilizzazione degli Ambiti e al tempo stesso una specificazione tecnica del ruolo che questi svolgono nei confronti dei territori.

Al fine di comprendere l'esistenza di eventuali *pattern* relativi alla pianificazione sociale i risultati della *cluster analysis* consentono di identificare quattro gruppi principali: i cd. 'isolati' (il 19%), sembrano essere più caratterizzati dal punto di vista geografico, sono le realtà nelle quali con più frequenza si pratica una pianificazione 'di frontiera' nelle isole, nelle aree interne e, comunque, in contesti non densamente abitati; la categoria degli stabilizzati con processi di pianificazione avanzati e consolidati, maggiormente presenti in Regioni con una forte tradizione e regia nel campo delle politiche sociali; gli 'equilibrati' dove si osservano processi di rafforzamento dei servizi e maggiore utilizzo di più fonti di finanziamento e di integrazione tra settori; i 'dinamici' è il gruppo che presenta un diffuso ricorso a più fonti di finanziamento per l'attuazione della pianificazione unitamente a un'attenzione particolare al monitoraggio delle diverse aree di intervento.

Conclusioni

Se da un lato permane la frammentazione e l'eterogeneità nei processi di attuazione di politiche/interventi sociali tra le realtà territoriali, altrettanto vero è che si osserva una

crescita organizzativa di molti ATS: la capacità (o la necessità) di utilizzare più fonti di finanziamento è ormai un dato di fatto per una quota significativa di ATS; il rafforzamento dei principali servizi è un percorso ormai avviato così come la capacità di dialogare e collaborare con i vari attori, istituzionali e non, del territorio di riferimento. Le maggiori criticità rilevate sono: la mancanza di risorse umane disponibili all'interno degli Uffici di Piano; le difficoltà nel 'confrontarsi' con i sistemi informativi, garantendone un'alimentazione costante a causa principalmente di mancanza di tempo; il lavoro di integrazione ancora da sviluppare con alcuni settori strategici quali, ad esempio, quello delle politiche abitative.

Dati dell'indagine si possono trarre alcune indicazioni di policy: la prima, riguarda l'opportunità di dare continuità all'investimento in termini di risorse economiche (ma anche umane) nei confronti degli ATS; la seconda, fare in modo che il processo di rafforzamento della rete dei servizi sociali sia reso via via più semplice e coordinato, investendo in maniera mirata (ad esempio gli Uffici di Piano); la terza, integrare (sempre più) i processi di pianificazione sociale con le strategie messe in atto dalla gestione associata senza darne per scontati gli effetti benefici/positivi; la quarta, infine, investire sempre più nella disponibilità e nella condivisione dei dati sulla programmazione locale in modo da garantire una base dati codificata e omogenea, di poter migliorare le analisi come quella presentata in questo rapporto e di osservare l'infrastrutturazione dei servizi.

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 del FSE+, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni (Piano Inapp 2023-2026), ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

INAPP

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche

Corso d'Italia, 33 – 00198 Roma

Tel. +39 06854471

www.inapp.gov.it

