Il Piano nazionale di contrasto alla povertà nella sua dimensione infrastrutturale

Andrea De Conno, | 18 novembre 2021

Introduzione

Il Piano Nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021 – 2023 (d'ora in poi Piano di Contrasto) è frutto dell'attività di programmazione della **Rete della protezione e dell'inclusione sociale**, prevista all'art. 21 del D.Lgs. 15 settembre, n. 147, organismo con finalità di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali come previsto dalla Legge 328/2000. Tale attività programmatoria si articola su tre pilastri: 1) il piano nazionale dei servizi sociali, 2) il piano di contrasto alla povertà, 3) il piano per la non autosufficienza: piani di durata triennale, aggiornabili annualmente secondo una logica temporale "a scorrimento". Si tratta, a ben guardare, di un approccio che possiamo definire **"infrastrutturale",** teso ad individuare risorse dedicate specificamente ai piani e ancorate alla definizione di **Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali** e ad **Obiettivi di Servizio.** Il rimando è ovviamente a **quei LEPS** che l'art 22 comma 2 che la Legge 328/2000 ha fondato sull'art. 117 della costituzione, poi riformata nel 2001, organizzandoli in una sorta di impianto matriciale, e degli **Obiettivi di servizio** di cui alla legge 42/2009 sul federalismo fiscale che all'art. 18 parla di "*percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali"* ancora una volta riferito all'articolo 117 Cost., secondo comma, lettere m) e p). Lo scenario è poi rappresentato da alcuni documenti fondamentali di livello europeo quali: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2000 e 2007) la Convenzione Onu sui diritti delle persone con Disabilità (2006, ratificata nel 2009) e il Pilastro europeo dei diritti sociali con il relativo Piano di Azione (2017 e 2021) È dunque l'approccio infrastrutturale il registro di lettura del Piano di Contrasto che vorremmo proporre, un registro di lettura che, al netto delle considerazioni rispetto alla necessità di rivestire di maggiore operatività quei processi di integrazione intersettoriale pure richiamati al paragrafo 1.5. della premessa al Piano Nazionale, costituisce il palinsesto per la declinazione del piano stesso al livello delle Regioni e degli Ambiti Territoriali, verso la costruzione di un sistema che superi l'approccio categoriale e di mero trasferimento di risorse monetarie che ancora caratterizza il nostro Welfare. Coerentemente con questo approccio, useremo come chiave di lettura proprio la **strutturazione dei Leps - e degli Obiettivi di servizio** - rispetto ai quali il piano si articola, ma tenendo conto di una forte valenza sottolineata in premessa al piano sociale nazionale: la centralità della persona. Qui di seguito una sintetica illustrazione dei Leps nell'ambito delle priorità di intervento e di finanziamento del piano.

Potenziamento del servizio sociale

Com'è noto la Legge di Bilancio 2021 (L. 178/2020) all'art 1, c. 797 conferma l'obiettivo di assicurare un numero congruo di assistenti sociali a tempo indeterminato, quantificabile in almeno un assistente sociale ogni 5000 abitanti, motivandolo con la **centralità del servizio pubblico** in questa funzione chiave di garanzia del **diritto alla presa in carico**. Tale Leps è ordinato al potenziamento dei servizi sociali comunali, gestiti in forma singola e associata e dei servizi rivolti ai beneficiari di Reddito di cittadinanza di cui all'art. 7 c. 1 del Dlgs. 147/2017. Senza entrare in dettagli già discussi in altri contributi su questo stessa piattaforma, si deve citare qui, per completezza di informazione, il comma 801 dell'art. 1 della legge 178/2021 sulle **deroghe ai vincoli assunzionali** e la cosiddetta **neutralità della spesa** di cui all'art. 57 comma 3 *septies* del Decreto Legge n° 104 del 14 agosto 2020, convertito con modificazione nella Legge 126 del 13 ottobre 2020. Basti qui dire, per non entrare nella complessità della legge 126/2020 che per espressa previsione legislativa a decorrere dal 2021 le assunzioni di personale "etero finanziate", ivi incluse quelle previste dal suddetto art 1 c. 797 non rilevano ai fini delle determinazione degli spazi assunzionali dei Comuni. È interessante sottolineare la **dinamica di programmazione** che le normative suddette indicano, fissando un **obiettivo di servizio** nel rapporto tra Assistenti Sociali a tempo indeterminato e popolazione al tasso di 1/6500 ab, il **Leps,** come si diceva, ad 1/5000 ab. e un ulteriore obiettivo di servizio, di miglioramento qualitativo, fissato ad 1/4000 ab. Il Dm. 144 del 25 giugno 2021, che definisce le risorse prenotabili dagli ATS sulla base dei dati inseriti in SIOSS, ha fissato per il 2021 in euro 66.905.066 le risorse effettivamente prenotate dagli ambiti in ragione di 40.000 euro per ogni assistente sociale a tempo indeterminato oltre il tasso di 1/6500 ab fino a 1/65000 ab e in 20.000 euro rispetto al tasso compreso tra /5000 ab e 1/4000 ab. Vale la pena aggiungere che in premessa il decreto 144, al fine di sostenere gli ambiti sociali che non riuscissero già nel 2021 ad accedere all'incentivo, dichiara l'opportunità di "proporre in sede di riparto del Fondo povertà 2021, quale autonomo criterio di riparto il riconoscimento a ciascun ambito sociale, per tramite della regione di appartenenza, di una somma pari nel 2021 al 50% della differenza fra la somma massima attribuibile a ciascun ambito ai

fini dell'incentivo e la somma prenotata sulla base delle comunicazioni di cui sopra da parte degli ambiti; e di proporre che tale percentuale si riduca al 35% nel 2022, al 20% nel 2023, azzerandosi negli anni successivi.

Tab. 1 - Visione di insieme dei fondi dedicati al rafforzamento del servizio sociale professionale

	Pon Avviso 1 PAIS	Fondo povertà FNPS (*quota servizi*)	Fondi L. 178/2020 (assunzione ass. soc. a tempo indeterminato)	Fondo di solidarietà comunale (*ad vocem*)
Sterilizzabili (deroga dai vincoli assunzionali)			X	
Non sterilizzabili	X	X		X
Verso utenti in condizioni di indigenza	X		X	X
Verso utenti beneficiari di rdc	X	X	X	X
Tempo determinato	X	X		X
Tempo indeterminato			X	

Reddito di Cittadinanza

Il reddito di cittadinanza, è attualmente oggetto di revisioni da più punti divista: ricordiamo che con decreto del MLPS del 15 marzo 2021 è stato istituito il **Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza**, di cui all'articolo 10, comma 1-bis, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4; appartiene alla cronaca la notizia di come il **disegno di legge sul bilancio 2022** preveda 1 mld. di euro l'anno per il RDC fino al 2029 e la previsione di variazioni utili a rendere i controlli più efficaci. È inoltre previsto l'obbligo per i comuni, nell'ambito dei progetti utili alla collettività, di impiegare almeno un terzo dei percettori di reddito di cittadinanza residenti; infine Calano da tre a due le offerte di lavoro che è possibile rifiutare prima di perdere il diritto al Reddito di Cittadinanza. Il Piano di Contrasto mette in chiara evidenza l'incremento nel numero di nuove domande accolte mensilmente e nel numero di erogazioni sia in considerazione delle stime di aumento della povertà assoluta (dal 6,4% del 2019 al 7,7% nel 2020 in termini familiari - dal 7,7 % al 9,4% oltre 1 mil. di individui in più che si attestano a 5,6 milioni.), sia per l'introduzione delle modalità estensive dell'ISEE corrente, che permette di aggiornare l'indicatore non solo in riferimento alla condizione reddituale, ma anche in riferimento a peggioramenti della situazione patrimoniale (MLPS decreto 5 luglio 2021) Come noto il RDC prevede due "livelli" di Leps: **il Leps relativo al trasferimento monetario, e il Leps relativo alla componente di politica attiva**, teso a definire le basi per il riconoscimento di un vero e proprio diritto individuale alla presa in carico da parte dei servizi sociali o del lavoro. Siamo al cuore del cambiamento infrastrutturale dei sistemi territoriali di welfare, ~~visto inoltre che~~ cambiamento tanto più necessario visto che al primo marzo 2021, solo il 30% dei nuclei beneficiari di RDC indirizzati ai servizi sociali sono stati presi in carico e ancora meno sono i nuclei che hanno definito e sottoscritto con i servizi un patto per l'inclusione. Il piano individua peraltro come obiettivo di servizio la presa in carico **per tutti i nuclei in cui si sia proceduto alla definizione del quadro di analisi approfondito** e per i quali, dunque in fase di analisi preliminare siano stati individuati bisogni complessi che richiedono una equipe multi-professionale. Come non richiamare qui una sorta di angolo complementare al piano che viene enunciato, ma che deve trovare nella governance territoriale, negli impianti di programmazione a livello regionale e nazionale la **"praticabilità organizzativa" di quanto comporta la multi-dimensionalità e la conseguente multi-professionalità.** Questo piano di contrasto, nel porsi come priorità quella di uscire dalla mera erogazione di risorse monetarie - caratteristica categoriale del nostro sistema di welfare (un quarto circa delle prestazione dei servizi sociali si traducono in trasferimenti monetari) - attraverso la presa in carico come processo di "praticabilità del diritto" dei cittadini e delle cittadine espresso nel LEP, deve poter dialogare non solo con il fin troppo sottolineato sistema dei centri per l'impiego, ma rafforzare già dall'impianto di pianificazione il rapporto con Scuola, Politiche Abitative, Servizi per le Dipendenze, Servizi per la Salute Mentale, Servizi per la Disabilità, in un sistema che coinvolga anche gli Enti del Terzo settore come co-protagonisti. Un campo di specifica elezione per l'integrazione potrà essere considerata **l'età infantile**: tra gli obiettivi specifici del Programma RDC troviamo la necessità di intervento nei primi 1000 giorni, tema che attraversa il programma PIPPI, il Programma Garanzia Infanzia, il programma per la scuola GET UP; la frammentazione a livello di equipe territoriali e percorsi di presa in carico ancora fin troppo categoriali dovrà sicuramente rientrare nello sviluppo strategico dei servizi a livello territoriale, anche con il coinvolgimento dei servizi consultoriali secondo approcci multiculturali. In merito all'allocazione delle risorse si ribadisce in **continuità con il precedente piano** l'insieme degli interventi e le relative priorità rispetto a Valutazione multi-dimensionale, Progetto Personalizzato, attivazione del Sostegno al Progetto Personalizzato, Informazione e orientamento.

Tab 2 - Interventi attivabili nell'ambito del RDC

VALUTAZIONE MULTIDIMENSIONALE	**Lep 1** Presa in carico	· Servizio sociale professionale
PROGETTO PERSONALIZZATO	**Lep 2** interventi e servizi	· Tirocini per l'inclusione sociale · Sostegno socioeducativo domiciliare · Supporto alla gestione delle spese del bilancio familiare · Assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità · Sostegno alla genitorialità e mediazione familiare · Mediazione culturale · **Pronto intervento sociale**
INFORMAZIONE E ORIENTAMENTO	**Lep 3** Informazione e orientamento	· Segretariato sociale · Servizio sociale Professionale · Attività Informazione e sensibilizzazione
PUC		· Assicurazione Inail · Responsabilità Civile · Tutoraggio · DPI, Visite mediche etc.
ALTRO		· Formazione del personale · Costi dotazione informatica servizio sociale e ICT · Affitto di locali, arredi. Trasporto, personale amministrativo, altre figure presa in carico, interventi di gruppo (pro quota)

Pronto intervento sociale

Il Pronto intervento sociale è un esempio evidente della necessità di affrontare il piano di contrasto alla povertà secondo un approccio infrastrutturale . Si tratta infatti di un Leps che non riguarda soltanto l'area della povertà: si prevede la costituzione una **Centrale Operativa del servizio** dedicata e specifica per il pronto intervento sociale attiva 24h/24 per 365 giorni/anno con l'attivazione in emergenza di risposte ai bisogni così detti "indifferibili" e "urgenti", anche con fornitura di beni di prima necessità e l'ausilio di luoghi protetti e/o di protezione; l'idea del pronto intervento si coniuga qui con la filosofia della **bassa soglia o della riduzione del danno** e con l'intervento proattivo di **unità di strada** con funzione di osservazione e di ponte verso soluzioni caratterizzate da una reale presa in carico da parte dei servizi. Non sfuggirà qui la necessità che soprattutto la centrale operativa si doti di opportune e permanenti reti multidimensionali, che siano fortemente correlate a percorsi di ripresa in carico sociali, sociosanitari, sanitari territoriali e di sanità ospedaliera, sia in entrata che in uscita. Notiamo qui una curvatura che si fa sempre più accentuata quanto più il piano si sposta verso il terreno della marginalità e della povertà estrema, che caratterizza fortemente l'approccio metodologico del piano nel senso dal concetto di **uscita dall'approccio emergenziale** anche quando dall'emergenza si parte e di emergenza si tratta. Ancora una volta la **presa in carico e la centralità della persona sono il cardine dei Leps del piano**.

Servizi per la povertà e la marginalità estrema

In questa parte del piano dedicata sostanzialmente alle persone senza dimora, si individua come Leps la residenza anagrafica e i relativi servizi di supporto. Si tratta di una evidente misura che va proprio nel senso della praticabilità dei diritti e che immette il tema della marginalità grave in un ambito tutt'altro che monodimensionale e che ha il sapore di quel "rimuovere gli ostacoli" proclamato dall'Art. 3 della Costituzione repubblicana. Nel considerare questo strato della popolazione caratterizzata da **persone senza dimora** il Piano di Contrasto fa riferimento a due documenti fondamentali che hanno peraltro fatto da base agli interventi attivati in Italia sui fondi PON Avviso 4 in corso di rifinanziamento. Si tratta delle "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia" , già oggetto di accordo in sede di Conferenza Unificata nel 2015 e della recentissima "Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting -Lisbona 2021. Questi documenti ancora una volta promuovono il superamento di approcci di tipo emergenziale in favore di approcci maggiormente strutturati:

- ***housing led e housing first***: assumono il rapido reinserimento in un'abitazione come punto di partenza affinché i senza dimora possano avviare un percorso di inclusione sociale.
- **"presa in carico**": comune a tutti gli approcci strutturati e punto di divergenza rispetto ai servizi emergenziali, parte dal riconoscimento dello stato di bisogno del soggetto e dal mandato istituzionale ad un operatore sociale, si declina un progetto mirato a potenziare le capacità della persona affinché esca dalla condizione di disagio e riprenda il controllo della propria vita e l'autonomia
- **servizi e gli interventi di bassa soglia o di riduzione del danno** concepiti in una logica non emergenziale, all'interno di un sistema strutturato, all'interno di un sistema di servizi strategicamente orientati verso il perseguimento del maggior grado di inclusione sociale possibile per ciascuna persona in stato di bisogno, al fine di garantire innanzitutto risposte primarie ai bisogni delle persone senza dimora mediante servizi di pronta e prima accoglienza svolti in strada o in strutture di facile accessibilità, in una dimensione di prossimità rispetto alla persona e che crei le condizioni per una successiva presa in carico.

Viene individuato come Leps quello di garantire in ogni Comune alle persone che lo eleggono a proprio domicilio anche se priva di un alloggio servizi che permettano di **rendere effettivo il diritto all'iscrizione anagrafica,** compreso il servizio di fermo posta necessario a ricevere comunicazioni di tipo istituzionali. L'iscrizione anagrafica è infatti una sorta di **chiave di accesso per poter accedere ad ogni altro diritto**, servizio e prestazione pubblica sul territorio nazionale. Tale precondizione, come giustamente sottolinea il Piano. È normativamente pienamente esigibile, si tratta piuttosto di costruire servizi che consentano l'effettiva reperibilità della persona. Anche la **presa in carico** è sostanziata dalla creazione di **centri di servizi leggeri** (quelli che nel PNRR erano stai chiamati stazioni di posta), dove alla presa in carico sociale possano essere offerti altri tipo di servizio: dalla distribuzione di beni, ad ambulatori sanitari, servizi di mensa, orientamento alle opportunità fermo posta etc.). Non sfugge qui la forte potenzialità che gli Enti del terzo settore rivestono in questa architettura programmatoria, specialmente in un'ottica in cui la co-programmazione prima e la co-progettazione dopo costruiscano **solide partnership pubblico- privato** sui territori. Sono previsti 250 centri per una spesa unitaria di circa 1,1, milioni di euro, che comprenderà l'investimento iniziale e gli oneri di gestione D'altra parte ancora una volta si devono richiamare gli opportuni accordi di governance e di integrazione tra servizi che rendono organizzativamente possibile il funzionamento dei centri servizi. Sottolineiamo qui il rapporto con le Case della Comunità che pienamente potrebbero soddisfare quel criterio di "integrazione dei centri nei servizi dedicati ai cittadini", che il piano ha cura di sottolineare. Non viene costituito ancora come Leps **l'*Housing first,*** di cui sopra si è detto**,** che vede tuttavia finanziamenti dedicati sia all'interno del PNRR che nel Fondo povertà, segno del suo ruolo strategico nel disegnare sui territori interventi non "cronicizzanti" la condizione di senza dimora, dentro ad un contesto più generale di Politiche abitative. Nell'ambito della programmazione rivolta alle persone senza dimora si situa il FEAD che nel nuovo FSE + troverà continuità rispetto alla programmazione del periodo 2014 – 2020 sperimentata con il PON Avviso 4. Le **reti di distribuzioni di beni di prima necessità**, che tanto hanno compiuto specialmente nel periodo della pandemia Covid-19, sono sicuramente un **capitale sociale primario delle comunità** in questo ambito; tenendo conto tuttavia che l'accesso al cibo pone un tema più generale di **diritto all' accesso al cibo di qualità e non solo di emergenza alimentare**. La povertà alimentare che abbiamo visto invadere il profilo dei bisogni in questi due anni pone problemi rispetto ai quali non è possibile rispondere solo in termini di aiuti alimentari, ma che, come si diceva, pone temi più complessi dell'accesso al cibo e anche del coinvolgendo del mondo della produzione agricola. Un approccio che per quanto possa sembrare distante ha già in questo biennio mostrato potenzialità e sperimentazioni.

Care Leavers

Il sostegno ai neomaggiorenni in uscita da un percorso di presa in carico in seguito di allontanamento dalla famiglia di origine sulla base dell'art. 1 comma 335 della l. 178/2020 trova un cospicuo finanziamento nel fondo povertà. Si tratta di una materia di grande rilevanza per il suo contenuto di prevenzione delle carriere di povertà e di *homelessness.* Più in generale verrebbe qui da segnalare il fenomeno dei giovani senza dimora che appare un fenomeno rilevante e che da tempo trova una sua specifica attenzione negli Stati Uniti e in Canada dove sono state effettuate alcune ricerche condotte da organizzazioni militanti e di *advocacy* sul tema. È invece ancora carente, e per questo vale la pena di segnalare quest'area non illuminata dal piano, l'attenzione sulla condizione dei giovani vulnerabili rispetto ai quali esistono tuttavia già evidenze di letteratura e specifiche linee guida frutto di azioni progettuali di livello europeo.

Tab. 3 - Programmazione integrata e integrazioni di risorse: rielaborazione sintetica di tab 3.1 del Piano di Contrasto (in milioni d euro)

	2021		**2022**		**2023**	
	Fondo povertà	Altre risorse	Fondo povertà	Altre risorse	Fondo povertà	Altre risorse
Rafforzamento servizio sociale	**66,9***	*Pon avviso 1 Pais Fondo solidarietà comunale* ***Fondi L 178/2020****	**180***	*Pon avviso 1 Pais Nuovo Pon Inclusione Fondo solidarietà comunale* ***Fondi L 178/2020****	**180***	*Nuovo Pon inclusione Fondo solidarietà comunale* ***Fondi L 178/2020****
RDC *Pronto intervento sociale Presa in carico e altri servizi*	**527,1** 20 507,1	Pon Avviso 1	**414** 20 394	Pon Avviso 1	**414** 20 394	Nuovo Pon Inclusione
Povertà estrema *Housing first Stazioni di posta e per residenza virtuale Pronto intervento sociale Altro povertà estrema Presa in carico*	**20** 5 2,5 2,5 10 0 0	Pon Avviso 4 20 PNRR 3 react eu 27 react eu 30 PNRR Pon fead + react eu	**20** 5 2,5 2,5 10 0 0	Nuova programmazione PON 60 PNRR 3 react eu 27 react eu 80 PNRR Fead +react eu Nuova programmazione PON	**20** 5 2,5 2,5 10 0 Nuova programmazione PON	Nuova programmazione PON 60 PNRR 3 react eu 27 react eu 80 PNRR

accompagnamento e centri servizi alimentare	*Povertà*		
Care leavers	**5**	**5**	**5**
Toale	**619**	**619**	**619**