

Dal sostegno economico al welfare delle opportunità

La Dote Educativa e di Comunità nell'esperienza pugliese sulle misure di contrasto alla povertà

Valentina Romano, | 19 ottobre 2026

Premessa

Le politiche di contrasto alla povertà rappresentano un osservatorio privilegiato per comprendere le trasformazioni del welfare territoriale. Negli ultimi anni è progressivamente emersa l'insufficienza di interventi costruiti esclusivamente intorno al trasferimento economico e, parallelamente, la necessità di accompagnare il sostegno al reddito con percorsi capaci di intervenire sulle diverse dimensioni della vulnerabilità.

L'esperienza maturata in Puglia con il Reddito di Dignità (ReD) è interessante proprio sotto questo profilo. Istituito con la legge regionale n. 3 del 14 marzo 2016 come misura di inclusione sociale attiva, il ReD ha progressivamente modificato la propria fisionomia, anche in relazione all'evoluzione delle misure nazionali di contrasto alla povertà.

Nel corso degli anni il cambiamento più significativo ha riguardato soprattutto la progressiva estensione dello sguardo: dalla condizione reddituale della persona alle altre dimensioni della vulnerabilità; dal singolo beneficiario al nucleo familiare; dalla prestazione standardizzata al progetto personalizzato; dal rapporto tra amministrazione ed erogatore – insito negli appalti pubblici – alla costruzione di reti territoriali secondo la logica della co-progettazione.

Già con il ReD 3.0 del 2020 era stato rafforzato il coinvolgimento degli Enti del Terzo settore, attraverso azioni di supporto specialistico e percorsi territoriali nei quali gli ETS erano chiamati a concorrere all'ascolto, all'orientamento, al tutoraggio e alla realizzazione degli interventi personalizzati.

È però con il ReD 2023 che questa evoluzione compie un passaggio ulteriore. La personalizzazione diventa uno degli elementi centrali dell'intervento e trova nella Dote Educativa e di Comunità uno dei suoi strumenti più innovativi.

Oltre la povertà economica: le povertà immateriali

Il presupposto dal quale muove la Dote è semplice, ma ha implicazioni rilevanti per il disegno delle politiche pubbliche: la povertà non coincide con la sola insufficienza di reddito.

Alla fragilità economica si accompagnano frequentemente forme meno immediatamente visibili di deprivazione: povertà educativa, ridotto accesso alla cultura e allo sport, debolezza delle reti relazionali, difficoltà formative, isolamento sociale, minori possibilità di partecipare alla vita della comunità.

Il ReD 2023 assume più esplicitamente questa multidimensionalità. La Deliberazione della Giunta regionale n. 1614 del 23 novembre 2023 e i successivi atti attuativi rafforzano la personalizzazione e la presa in carico integrata, introducendo la Dote Educativa e di Comunità, finanziata con risorse del bilancio regionale.

È un passaggio significativo perché modifica, almeno in parte, la domanda alla quale la politica sociale cerca di rispondere. Non più soltanto: "di quante risorse economiche dispone questa famiglia?", ma anche: "a quali opportunità questa famiglia non riesce ad accedere?".

Una famiglia può ricevere un sostegno economico e continuare, tuttavia, a non poter garantire ai figli la partecipazione a un'attività sportiva, a una gita scolastica o a un laboratorio; un adulto può essere sostenuto economicamente ma non riuscire ad accedere a un percorso formativo; una persona può disporre delle risorse indispensabili alla sopravvivenza e restare sostanzialmente esclusa dalla vita culturale e relazionale della propria comunità. La Dote prova a intervenire precisamente in questo spazio.

Una Dote costruita intorno alla famiglia

Uno degli elementi caratterizzanti è il superamento di una logica rigidamente individuale.

La Dote Educativa e di Comunità è rivolta al nucleo familiare del destinatario ed è modulata, entro una fascia compresa tra 500 e 1.500 euro, sulla base della composizione familiare e dei bisogni rilevati in sede di assessment. Non costituisce quindi un trasferimento aggiuntivo indistinto, ma una disponibilità finalizzata alla costruzione di un pacchetto personalizzato di interventi.

Questo elemento appare particolarmente rilevante nelle politiche contro la povertà. La vulnerabilità raramente riguarda una sola persona. Le condizioni dei componenti di un nucleo si influenzano reciprocamente: le difficoltà occupazionali degli adulti incidono sulle opportunità educative dei figli; la presenza di bisogni di cura può limitare la partecipazione al lavoro; la povertà educativa dei minori può concorrere alla riproduzione intergenerazionale dello svantaggio.

Assumere la famiglia come spazio nel quale costruire l'intervento consente quindi di collegare bisogni che, nella tradizionale organizzazione amministrativa, rischierebbero di essere trattati separatamente.

In questa prospettiva assume un ruolo essenziale il case manager dell'Ambito territoriale, chiamato a tradurre gli esiti della valutazione multidimensionale in un insieme coerente di opportunità. La personalizzazione non consiste nella semplice possibilità di scegliere tra prestazioni diverse, ma richiede di costruire una relazione tra bisogno rilevato, obiettivo del progetto e opportunità attivata.

Cultura, educazione, salute e autonomia

È la concreta articolazione della Dote a rendere più evidente il cambio di paradigma.

La Dote culturale, trasversale ai nuclei interessati, può sostenere la partecipazione ad attività ludiche, ricreative, sportive e culturali: cinema, teatro, musei, concerti e altre opportunità, comprese le relative esigenze di mobilità.

La componente educativa assume configurazioni differenti. Per i nuclei senza minori può sostenere la qualificazione del capitale umano attraverso libri, formazione professionale o spese universitarie. Nei nuclei con figli minori può finanziare materiale scolastico, attività di potenziamento didattico, gite di istruzione, campi scuola e laboratori artistici e musicali.

A queste dimensioni si aggiunge la Dote Salute, destinata a intervenire su prestazioni o presidi non coperti dal Servizio sanitario nazionale, nonché, per lo specifico target RED Women, un sostegno all'autonomia abitativa.

L'interesse del modello risiede proprio nella possibilità di combinare dimensioni differenti. Cultura, istruzione, sport, formazione e autonomia non vengono considerate elementi accessori rispetto al contrasto alla povertà. Diventano esse stesse componenti di una strategia di inclusione.

Portare un ragazzo a praticare uno sport, consentirgli di partecipare a un viaggio di istruzione, permettere a un adulto di frequentare un corso o a una famiglia di accedere a un'attività culturale può apparire distante dalle tradizionali prestazioni assistenziali. Può invece assumere una funzione determinante quando quelle opportunità sono parte di un progetto diretto a interrompere isolamento, privazione e riproduzione dello svantaggio.

Dalla prestazione all'opportunità

Nel welfare tradizionale l'amministrazione tende a definire preventivamente una prestazione: ne individua caratteristiche, destinatari, requisiti e modalità di erogazione. Il cittadino, quando possiede i requisiti, accede alla prestazione disponibile.

La Dote prova a invertire almeno parzialmente questa sequenza. Il punto di partenza è la persona con il proprio nucleo familiare. Attraverso l'assessment vengono individuati bisogni, fragilità e obiettivi; successivamente si compone un insieme di interventi coerenti con il percorso di inclusione.

Si passa, così, da un welfare dell'offerta a un welfare maggiormente orientato alla domanda e alle opportunità.

Questo comporta anche una diversa concezione della personalizzazione. Personalizzare non significa moltiplicare

indefinitamente le prestazioni, ma utilizzare in maniera flessibile le risorse disponibili per produrre risposte differenti a bisogni differenti.

Ed è proprio qui che emerge una delle principali questioni organizzative: nessuna amministrazione può possedere direttamente tutte le opportunità necessarie per costruire progetti realmente personalizzati.

La comunità come infrastruttura sociale

La parola “Comunità” contenuta nella denominazione della Dote non è quindi secondaria.

Se l’obiettivo è ampliare le opportunità accessibili alle persone, occorre essere in grado di mobilitare le risorse presenti nel territorio: associazioni, cooperative sociali, realtà culturali, soggetti educativi, reti di prossimità e, più in generale, gli attori che contribuiscono alla produzione del benessere locale.

È in questo passaggio che il Terzo settore assume una funzione particolarmente significativa. Gli atti regionali prevedono che l’elevato livello di personalizzazione della Dote possa comportare il coinvolgimento degli ETS nella sua gestione operativa, attraverso la definizione di progetti esecutivi e nell’ambito del rapporto con gli Ambiti territoriali[*note*]Questa impostazione si collega al più generale sviluppo dell’amministrazione condivisa, consolidatosi dopo l’articolo 55 del Codice del Terzo settore, la sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020 e le Linee guida approvate con il DM n. 72/2021.[/*note*].

Ma ridurre questo ruolo alla mera gestione sarebbe limitativo. Il valore aggiunto del Terzo settore risiede soprattutto nella capacità di mettere in relazione il progetto individuale con il patrimonio di risorse formali e informali presente nella comunità.

L’ETS può svolgere, in questa prospettiva, una funzione di infrastrutturazione sociale: non soltanto erogare una prestazione, ma costruire connessioni, intercettare opportunità, accompagnare le persone verso contesti educativi, culturali e relazionali ai quali altrimenti difficilmente accederebbero.

Il territorio cessa così di essere soltanto il luogo nel quale viene attuata una politica regionale e diventa esso stesso una risorsa della politica.

Una misura economica, ma non monetaria

La Dote presenta, infine, una caratteristica che merita di essere sottolineata: utilizza una risorsa economica senza ridursi a una misura monetaria.

La disponibilità finanziaria costituisce lo strumento attraverso il quale vengono rese accessibili opportunità individuate nell’ambito del progetto personalizzato. Il valore dell’intervento, quindi, non coincide con l’importo della Dote, ma con ciò che quella risorsa consente di attivare.

Il sostegno economico resta indispensabile quando la causa immediata della vulnerabilità è l’insufficienza del reddito. Ma non tutte le disuguaglianze possono essere affrontate attraverso il solo incremento della capacità di spesa.

Esistono barriere informative, culturali, educative, relazionali e territoriali. Rimuoverle richiede accompagnamento, progettazione e capacità di mettere in relazione le persone con le risorse disponibili.

In questo senso la Dote può essere letta come un tentativo di trasformare risorse economiche in capacità e opportunità.

Farsi carico della multidimensionalità della povertà significa evitare che alla complessità dei bisogni si risponda attraverso una sommatoria di interventi settoriali e frammentati. La prospettiva è, al contrario, quella di ricomporre intorno alla persona e al nucleo familiare risorse, servizi e opportunità, adattando progressivamente gli strumenti alle condizioni concretamente rilevate attraverso la valutazione multidimensionale.

Proprio per questo il modello della Dote è suscettibile di ulteriori implementazioni. L’esperienza maturata potrà consentire di ampliare e diversificare le opportunità attivabili, rafforzare il raccordo con le altre politiche pubbliche e valorizzare ulteriormente le risorse espresse dalle comunità territoriali. La sua evoluzione dovrà essere accompagnata dalla capacità di leggere i cambiamenti della povertà e di verificare gli esiti prodotti dai percorsi personalizzati.

La Dote assume così anche una funzione di innovazione del sistema: non soltanto finanziare determinate prestazioni, ma sperimentare un modo diverso di costruire la risposta pubblica alla vulnerabilità, nel quale alla multidimensionalità dei bisogni corrisponda una multidimensionalità delle opportunità.

Dal welfare delle prestazioni al welfare delle possibilità

L'esperienza pugliese non rappresenta naturalmente un modello compiuto. La sua efficacia dipende dalla qualità dell'assessment, dalla capacità degli Ambiti territoriali, dalla consistenza delle reti locali, dall'effettiva partecipazione degli ETS e dalla capacità di valutare gli esiti prodotti.

Proprio la valutazione costituisce una delle prospettive sulle quali occorrerà investire maggiormente. Per una misura di questo tipo non è sufficiente conoscere quante risorse siano state utilizzate o quante prestazioni siano state acquistate. Diventa necessario comprendere se le opportunità attivate abbiano effettivamente modificato le condizioni delle persone: partecipazione, autonomia, capacità relazionali, accesso alla formazione, benessere dei minori e possibilità di uscita dalla condizione di vulnerabilità.

A distanza di anni dall'istituzione del Reddito di Dignità, il contributo più interessante dell'esperienza pugliese può quindi essere individuato nella progressiva trasformazione del modo di concepire l'inclusione: dal trasferimento alla presa in carico; dall'individuo alla famiglia; dalla prestazione standardizzata al progetto; dal servizio alla rete; dalla povertà esclusivamente economica alle molteplici forme di deprivazione.

La Dote Educativa e di Comunità condensa questi passaggi in uno strumento relativamente semplice: una disponibilità economica personalizzata, collegata a una valutazione multidimensionale e utilizzata per rendere concretamente accessibili opportunità educative, culturali, formative, sociali e di autonomia.

In questa prospettiva, il passaggio dal welfare delle prestazioni al welfare delle possibilità non costituisce un punto di arrivo, ma una direzione di sviluppo. La sfida è costruire progressivamente un sistema capace non soltanto di compensare le condizioni di svantaggio, ma di ampliare concretamente le possibilità delle persone e delle famiglie di accedere all'educazione, alla cultura, alla formazione, alla salute, alle relazioni e alla vita della comunità.

È probabilmente questa la prospettiva più interessante aperta dall'esperienza pugliese: assumere la multidimensionalità della povertà non come un problema da scomporre tra diversi servizi, ma come il punto di partenza per costruire politiche integrate, personalizzate e capaci di evolvere insieme ai bisogni delle persone e dei territori.

Bibliografia

Legge regionale Puglia n. 3 del 14 marzo 2016.

Determinazione dirigenziale n. 1254 del 22 dicembre 2020.

Deliberazione della Giunta regionale Puglia n. 1614 del 23 novembre 2023.

Determinazione dirigenziale n. 71 del 2024 e relativo Allegato A.

D.Lgs. n. 117/2017, art. 55; Corte costituzionale, sentenza n. 131/2020; DM n. 72/2021

LR Puglia n. 11/2025.