MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

DECRETO 18 maggio 2018.

Criteri di riparto del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e l'adozione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 7, comma 4 e dell'articolo 21, comma 6, lettera *b)*, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147.

IL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

DI CONCERTO CON

IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Vista la legge 8 novembre 2000, n. 328 recante legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;

Vista la legge 31 dicembre 2009, n. 196 recante legge di contabilità e finanza pubblica;

Visto il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, recante completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

Visto il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, recante riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, in attuazione dell'art. 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e 93 del 2016;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2017, n. 57, recante regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

Vista la legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020;

Visto il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 28 dicembre 2017, recante ripartizione in capitoli delle Unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020 e, in particolare, la Tabella 4;

Visto in particolare, lo stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Centro di Responsabilità n. 9 «Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale» per l'annualità 2018 in cui è iscritto il capitolo di spesa 3550 - «Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale», Missione 3 (24) - Programma 3.2 (24.12) Azione: Lotta contro la povertà;

Visto l'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016), che, al comma 386, istituisce, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un fondo denominato «Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale», al quale sono assegnate le risorse di 600 milioni di euro per l'anno 2016 e di 1.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017;

Visto l'art. 1, comma 238, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 che dispone l'incremento dello stanziamento del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di cui all'art. 1, comma 386, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, di 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017;

Visto il decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, recante disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, e, in particolare, l'art. 2, che, al comma 1, istituisce il Reddito di inclusione, quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale; al comma 3, dispone che il Reddito di inclusione sia articolato in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona identificata in un progetto personalizzato, in esito ad una valutazione multidimensionale del bisogno del nucleo familiare; e, al comma 4, prevede che i servizi previsti nel progetto personalizzato sono rafforzati a valere su una quota delle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale;

Visto l'art. 5 del decreto legislativo n. 147 del 2017, che individua le caratteristiche dei punti per l'accesso al Reddito di inclusione e della valutazione multidimensionale, che, ai sensi del comma 10, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, nonché l'art. 6 del medesimo decreto legislativo, che individua le caratteristiche dei progetti personalizzati e dei sostegni in essi previsti, che, ai sensi del comma 11, costituiscono anch'essi livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente;

Visto l'art. 7 del decreto legislativo n. 147 del 2017, che, al comma 1, elenca gli specifici servizi per l'accesso e la valutazione e i sostegni da individuare nel progetto personalizzato del Reddito di inclusione; al comma 2 dispone che per il finanziamento di tali interventi, sia attribuita agli ambiti territoriali una quota del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale; al comma 3 stabilisce l'ammontare delle risorse che costituiscono tale quota, pari inizialmente a 262 milioni di euro nel 2018 e 277 milioni di euro a decorrere dal 2019; al comma 4, stabilisce che i criteri di riparto sono definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata; al comma 9 individua, nell'ambito di tale quota, una riserva di ammontare pari a 20 milioni di euro annui a decorrere dal 2018, per interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora;

Visto l'art. 1, comma 195, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ridetermina la quota del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale destinata al rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali per il contrasto alla povertà in 297 milioni di euro nel 2018, in 347 milioni di euro nel 2019 e in 470 milioni di euro a decorrere dal 2020;

Visto l'art. 1, comma 250, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, che dispone, nell'ambito della quota del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, una riserva pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, per interventi, in via sperimentale, in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, volti a prevenire condizioni di povertà ed esclusione sociale e permettere di completare il percorso di crescita verso l'autonomia;

Visto l'art. 21 del decreto legislativo n. 147 del 2017, che istituisce la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, e, in particolare, il comma 6, lettera *b)*, che prevede che la Rete elabori un Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse della quota del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, nonché il comma 7, che prevede che il Piano abbia natura triennale con eventuali aggiornamenti annuali e che il Piano medesimo sia adottato nelle medesime modalità con le quali i fondi cui si riferisce sono ripartiti alle regioni;

Visto l'art. 22, comma 1, del decreto legislativo n. 147 del 2017 che ha disposto l'istituzione della Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale e la conseguente soppressione della Direzione generale per l'inclusione sociale e le politiche sociali a partire dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto;

Visto l'art. 2, comma 109, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010) che, a decorrere dal 1° gennaio 2010, abroga l'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386 relativo alla partecipazione delle Province autonome di Trento e Bolzano alla ripartizione di fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale;

Visto il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà per il triennio 2018-2020, approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale nella riunione del 22 marzo 2018;

Acquisita in data 10 maggio 2018 l'intesa della Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

Decreta:

Art. 1.

Definizioni

1. Ai soli fini del presente decreto si applicano le seguenti definizioni:

a) «ReI»: il Reddito di inclusione, di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 147 del 2017;

b) «Fondo Povertà»: il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale di cui all'art. 1, comma 386, della legge n. 208 del 2015;

c) «Quota servizi del Fondo Povertà»: la quota del Fondo Povertà attribuita agli ambiti territoriali delle regioni per il finanziamento degli interventi e servizi di contrasto alla povertà ai sensi dell'art. 7, comma 2, del decreto legislativo n. 147 del 2017;

d) «Rete»: la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, di cui all'art. 21 del decreto legislativo n. 147 del 2017;

e) «Ambiti territoriali»: gli ambiti territoriali, di cui all'art. 8, comma 3, lettera *a)*, della legge 8 novembre 2000, n. 328;

f) «SIA»: il Sostegno per l'Inclusione Attiva, ovvero la misura di contrasto alla povertà avviata su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 1, comma 387, lettera *a)*, della legge 28 dicembre 2015, n. 208;

g) «Banca dati ReI»: l'apposita sezione del Sistema informativo unitario dei servizi sociali, di cui all'art. 15, comma 3, del decreto legislativo n. 147 del 2017.

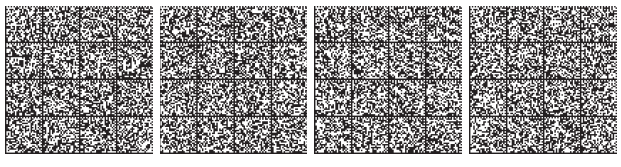
Art. 2.

Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà

1. È adottato il primo Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, relativo al triennio 2018-2020, di cui all'allegato A, che costituisce parte integrante del presente decreto, approvato dalla Rete nella seduta del 22 marzo 2018.

2. Il Piano di cui al comma 1 costituisce l'atto di programmazione nazionale delle risorse afferenti alla quota servizi del Fondo Povertà e individua, nel limite di tali risorse, lo sviluppo degli interventi e dei servizi necessari per l'attuazione del ReI come livello essenziale delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

3. Sulla base delle indicazioni programmatiche del Piano di cui al comma 1, nel rispetto e nella valorizzazione delle modalità di confronto con le autonomie locali e favorendo la consultazione delle parti sociali e degli enti del Terzo settore territorialmente rappresentativi in materia di contrasto alla povertà, le regioni adottano un Piano regionale per la lotta alla povertà, ovvero altro atto di programmazione regionale dei servizi necessari per l'attuazione del ReI come livello essenziale delle prestazioni, a valere sulle risorse di cui al presente decreto, eventualmente integrate con risorse proprie, ovvero afferenti ai Programmi operativi regionali a valere sui fondi strutturali e di investimento europei. Il Piano regionale, ovvero l'atto di programmazione regionale, individua, in particolare, gli specifici rafforzamenti su base triennale del sistema di interventi e servizi sociali di contrasto alla povertà finanziabili a valere sulla quota servizi del Fondo Povertà.



Art. 3.

Risorse

1. Le risorse complessivamente afferenti alla quota servizi del Fondo Povertà nel triennio 2018-2020 sono pari a 297 milioni di euro nel 2018, 347 milioni di euro nel 2019 e 470 milioni di euro nel 2020.

2. Le risorse di cui al comma 1, successivamente indicate in milioni di euro, sono destinate alle seguenti finalità:

		2018	2019	2020
a)	Somme destinate al finanziamento dei servizi per l'accesso al ReI, per la valutazione multidimensionale finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare e per i sostegni da individuare nel progetto personalizzato del ReI, di cui all'art. 7, comma 1, del decreto legislativo n. 147 del 2017	272	322	445
b)	Somme riservate al finanziamento di interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora, di cui all'art. 7, comma 9, del decreto legislativo n. 147 del 2017	20	20	20
c)	Somme riservate al finanziamento di interventi, in via sperimentale, in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, volti a prevenire condizioni di povertà e permettere di completare il percorso di crescita verso l'autonomia, di cui all'art. 1, comma 250, della legge n. 205 del 2017	5	5	5
	TOTALE	297	347	470

Art. 4.

Servizi per l'accesso, la valutazione e i progetti personalizzati del ReI

1. Le somme di cui all'art. 3, comma 2, lettera *a)*, sono destinate al finanziamento degli interventi e dei servizi sociali di contrasto alla povertà di cui all'art. 7, comma 1, del decreto legislativo n. 147 del 2017, in favore dei beneficiari del ReI, al fine di garantire l'attuazione dei livelli essenziali di cui agli articoli 5 e 6 del medesimo decreto legislativo, nei limiti delle risorse disponibili, e secondo le indicazioni del Piano nazionale di cui all'art. 2, comma 1, e dei Piani regionali, ovvero altro atto di programmazione di cui al all'art. 2, comma 3.

2. Le somme di cui al presente articolo sono ripartite al complesso degli ambiti territoriali di ogni regione secondo i criteri individuati nel Piano di cui all'art. 2, comma 1, e basati sui seguenti indicatori, a ciascuno dei quali è attribuito il medesimo peso:

a) quota regionale sul totale nazionale dei nuclei familiari beneficiari del ReI nell'annualità precedente a quella del riparto, secondo quanto comunicato dall'INPS. Per il 2018 è utilizzato il dato dei beneficiari del SIA nell'annualità 2017;

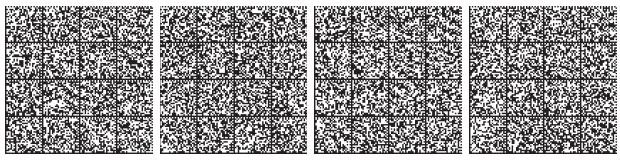
b) quota regionale sul totale nazionale delle persone in condizione di povertà assoluta, stimata applicando alla popolazione regionale l'incidenza della ripartizione territoriale secondo i dati Istat più recenti disponibili a tale livello;

c) quota regionale sul totale nazionale delle persone in condizione di grave deprivazione materiale, secondo i dati Istat più recenti disponibili;

d) quota regionale sul totale nazionale delle persone a rischio di povertà, secondo i dati Istat più recenti disponibili;

e) quota di popolazione regionale residente sul totale della popolazione nazionale, secondo i dati Istat più recenti disponibili.

3. Le quote regionali di riparto delle somme di cui al presente articolo, in percentuale del totale nazionale, ottenute secondo la metodologia di cui al comma 2, sono indicate nella Tabella 1, che costituisce parte integrante del presente decreto. Le somme attribuite per l'annualità 2018, sulla base di tali quote percentuali regionali, al complesso degli ambiti territoriali di ciascuna regione sono indicate nella Tabella 2, sezione *a)*, che costituisce anch'essa parte integrante del presente decreto.



4. Ai fini del trasferimento delle risorse agli ambiti territoriali con provvedimento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le quote di riparto tra gli ambiti della stessa regione sono determinate sulla base dei seguenti indicatori, a ciascuno dei quali è attribuito il medesimo peso:

a) quota di nuclei beneficiari del ReI residenti nell'ambito territoriale sul totale regionale dei nuclei beneficiari nell'annualità precedente a quella del riparto, secondo quanto comunicato dall'INPS. Per il 2018 è utilizzato il dato dei beneficiari correnti del ReI e del SIA alla data del 30 aprile 2018;

b) quota di popolazione residente nell'ambito territoriale sul totale della popolazione regionale, secondo i dati Istat più recenti disponibili.

5. Le regioni possono comunicare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, entro trenta giorni dalla data dell'intesa in sede di Conferenza Unificata sullo schema del presente decreto, criteri ulteriori ai fini della successiva attribuzione delle risorse da parte del Ministero medesimo agli ambiti territoriali di rispettiva competenza. In ogni caso, nel calcolo della quota attribuita a ciascun ambito, l'indicatore di cui al comma 5, lettera *a)* non può pesare meno del trenta per cento del totale e l'indicatore di cui al comma 5, lettera *b)*, non meno del quaranta per cento.

6. Entro la medesima data di cui al comma 5, le regioni possono richiedere al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il versamento della quota regionale sul bilancio della medesima regione. In tal caso è necessario che la regione integri la quota servizi del Fondo Povertà con risorse proprie destinate alle medesime finalità di rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali di contrasto alla povertà. Non concorrono a tal fine le risorse attribuite alla regione a seguito di riparto di fondi nazionali, così come le risorse a valere sui fondi strutturali e di investimento europei. La regione procede entro sessanta giorni dall'effettivo versamento delle risorse da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a trasferire la quota integrata con le risorse regionali agli ambiti territoriali di competenza, nel rispetto dei criteri di cui ai commi 5 e 6.

7. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali procede all'erogazione delle risorse agli ambiti territoriali di ciascuna regione, ovvero alla regione nei casi di cui al comma 6, una volta valutata, entro trenta giorni dal ricevimento, la coerenza dello schema del Piano regionale ovvero dell'atto di programmazione, di cui all'art. 2, comma 3, con le finalità del Piano nazionale di cui all'art. 2, comma 1.

8. Alle finalità di cui al presente articolo, concorrono le risorse afferenti al Programma operativo nazionale (PON) «Inclusione» riferito all'obiettivo tematico della lotta alla povertà e della promozione dell'inclusione sociale in coerenza con quanto stabilito nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei ed, in particolare, le risorse già assegnate agli ambiti territoriali per il periodo 2017-2019 mediante l'avviso pubblico n. 3 del 2016 adottato con decreto direttoriale n. 229 del 3 agosto 2016 del direttore generale della Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il complesso delle risorse assegnate agli ambiti territoriali di ciascuna regione, inclusivo delle risorse di cui al presente comma riferite al 2018, è indicato nella Tabella 2, sezione *b)*, che costituisce parte integrante del presente decreto.

9. Il monitoraggio sull'utilizzo delle risorse di cui al presente articolo avviene mediante la Banca dati ReI, alimentata dagli ambiti territoriali, eventualmente per il tramite dei comuni che li compongono, con informazioni, per ciascun nucleo familiare, sulla valutazione multidimensionale, sui progetti personalizzati, sugli esiti dei progetti medesimi, nonché, con riferimento all'ambito, con informazioni sull'organizzazione e sulle caratteristiche dei servizi, incluse le professionalità impiegate. All'attuazione della Banca dati ReI si procede secondo le modalità di cui all'art. 24, comma 9, del decreto legislativo n. 147 del 2017.

10. Alla rendicontazione delle spese effettuate a valere sulle risorse di cui al presente articolo, si procede nelle modalità previste per le risorse già assegnate agli ambiti territoriali afferenti al PON Inclusione, di cui al comma 9, e, in particolare, secondo quanto previsto al punto 17.1 dell'avviso pubblico n. 3 del 2016. All'erogazione delle risorse nelle annualità 2019 e 2020 si procede sulla base dello stato di avanzamento della rendicontazione della spesa secondo modalità individuate nei decreti di riparto.

Art. 5.

Interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora

1. Ai fini dell'utilizzo delle somme di cui all'art. 3, comma 2, lettera *b)*, per persone in condizione di povertà estrema e senza dimora si intendono le persone che:

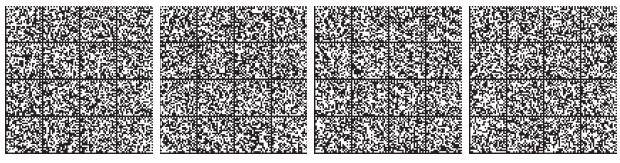
a) vivono in strada o in sistemazioni di fortuna;

b) ricorrono a dormitori o strutture di accoglienza notturna;

c) sono ospiti di strutture, anche per soggiorni di lunga durata, per persone senza dimora;

d) sono in procinto di uscire da strutture di protezione, cura o detenzione, e non dispongono di una soluzione abitativa.

2. Le somme di cui al presente articolo sono destinate al finanziamento degli interventi e dei servizi, in favore delle persone di cui al comma 1, individuati nelle «Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia», oggetto di accordo in sede di Conferenza Unificata del 5 novembre 2015, secondo le raccomandazioni ivi contenute, fatta salva l'adozione di ulteriori indirizzi da parte della Rete, ai sensi dell'art. 21, comma 8, del decreto legislativo



n. 147 del 2017. È in ogni caso assicurata priorità all'avvio o al rafforzamento, anche in via sperimentale, di interventi secondo l'approccio cosiddetto dell'*housing first*, di cui alle «Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia», in cui i servizi si orientano a garantire, nell'ambito della progettazione personalizzata, un percorso di accompagnamento verso l'autonomia della persona senza dimora a partire dalla messa a disposizione di una adeguata soluzione alloggiativa. Specifiche iniziative di coordinamento operativo degli interventi e delle sperimentazioni in materia di *housing first* possono essere adottate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Comitato per la lotta alla povertà, di cui all'art. 16 del decreto legislativo n. 147 del 2017.

3. La programmazione territoriale degli utilizzi delle risorse di cui al presente articolo è effettuata nel Piano regionale, ovvero nell'atto di programmazione, di cui all'art. 2, comma 3, tenuto conto delle attività finanziate a valere sulle risorse di cui al comma 8 del presente articolo. Le regioni possono delegare ai comuni capoluogo delle città metropolitane di cui al comma 4 la presentazione di apposito atto di programmazione per la quota di competenza.

4. Le somme di cui al presente articolo sono ripartite per il 50 per cento ai comuni capoluogo delle città metropolitane in cui sono presenti più di 1.000 persone senza dimora secondo i più recenti dati Istat e per il 50 per cento in favore delle regioni per il successivo trasferimento agli ambiti territoriali di competenza. Tali quote sono ripartite ai singoli enti in proporzione alla distribuzione territoriale delle persone senza dimora, come stimata sulla base dei dati Istat, secondo quanto previsto dalla Tabella 3, sezioni a) e b), che costituisce parte integrante del presente decreto, assicurando comunque a ciascun ente territoriale una somma fissa, dimensionata anche per classi di popolazione residente.

5. Le regioni, con riferimento alla quota ripartita alle medesime, trasferiscono le risorse agli ambiti territoriali di competenza, selezionati ai sensi del comma 7, entro sessanta giorni dall'effettivo versamento delle risorse da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Le regioni possono richiedere al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, entro trenta giorni dalla data dell'intesa in sede di Conferenza Unificata sullo schema del presente decreto, il versamento della quota regionale direttamente agli ambiti territoriali selezionati.

6. Fatto salvo l'eventuale aggiornamento dell'indagine Istat sulle persone senza dimora e gli eventuali aggiornamenti annuali del Piano di cui all'art. 2, comma 1, i criteri di cui al comma 3 del presente articolo sono stabiliti per il triennio 2018-2020.

7. Considerato che la presenza di senza dimora è concentrata nelle grandi aree urbane e che, per ragioni di efficienza ed efficacia, appare necessaria la presenza di una certa densità del fenomeno al fine di predisporre strategie di intervento coerenti con le linee di indirizzo di cui al comma 2, fermo restando che, laddove il fenomeno sia meno diffuso, si possono predisporre interventi in favore delle persone in condizione di povertà estrema a valere sulle risorse ordinarie, incluse quelle di cui all'art. 4, le regioni procedono a selezionare un numero limitato di ambiti territoriali, previamente identificati sulla base della particolare concentrazione rilevata o stimata di persone senza dimora, ai quali ripartire le risorse assegnate ai sensi del comma 3. In ogni caso non accedono al riparto gli ambiti territoriali in cui la popolazione residente sia complessivamente inferiore a 70 mila unità, a meno che nell'ambito non sia ricompreso un comune con almeno 30 mila residenti. È fatta salva, su espressa indicazione regionale, la deroga a quanto previsto al periodo precedente, motivata dalla specifica presenza in un ambito escluso ai sensi del periodo precedente, di un numero di persone senza dimora maggiore rispetto a quello di altri ambiti inclusi nel riparto. Gli ambiti selezionati e la quota di risorse loro assegnata possono essere indicati nel Piano regionale, ovvero nell'atto di programmazione di cui al comma 3; ove non si provveda in tal senso, essi sono comunque comunicati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali prima del versamento delle quote di competenza agli ambiti medesimi.

8. Alle finalità di cui al presente articolo, concorrono le risorse afferenti al PON «Inclusione» e al Programma operativo del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e, in particolare, le risorse già assegnate ai comuni capoluogo delle città metropolitane e alle regioni per il periodo 2017-2019 mediante l'avviso pubblico n. 4 del 2016 adottato con decreto direttoriale n. 256 del 3 ottobre 2016 del direttore generale della Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

9. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali procede all'erogazione delle risorse agli enti di cui al comma 4, una volta valutata, entro trenta giorni dal ricevimento, la coerenza dello schema del Piano regionale o dell'atto di programmazione, di cui all'art. 2, comma 3, ovvero, in caso di delega, dell'atto di programmazione del comune capoluogo della città metropolitana, con le finalità di cui al comma 2 del presente articolo.

10. Il monitoraggio sull'utilizzo delle risorse di cui al presente articolo avviene mediante la costituzione di apposita sezione nell'ambito della Banca dati ReI.

11. Alla rendicontazione sull'utilizzo delle risorse di cui al presente articolo si procede secondo modalità individuate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. All'erogazione delle risorse nelle annualità 2019 e 2020 si procederà secondo le modalità individuate ai sensi dell'art. 4, comma 10.

Art. 6.

Interventi in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine

1. Gli interventi, in via sperimentale, in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, finanziabili con le somme di cui all'art. 3, comma 2, lettera *c)*, sono individuati con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza unificata, che individua le modalità attuative della sperimentazione ai sensi dell'art. 1, comma 251, della legge n. 205 del 2017. Alla sperimentazione possono partecipare le persone nella condizione di cui al primo periodo per le quali il compimento della maggiore età sia avvenuto o avvenga nel corso del 2018, e sino al compimento del ventunesimo anno d'età. In presenza di risorse residue, e fino al concorso delle risorse assegnate ai sensi del comma 2, possono essere ammessi alla sperimentazione coloro per i quali il compimento della maggiore età sia avvenuto nel corso del 2017, ovvero avvenga nel corso del 2019.

2. Le somme di cui al presente articolo sono ripartite tra le regioni sulla base della distribuzione regionale per classi numeriche dei minorenni allontanati dalla famiglia di origine, in affidamento familiare o accolti nei servizi residenziali per minorenni, alla data del 31 dicembre 2016, rilevata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, secondo quanto previsto dalla Tabella 4, che costituisce parte integrante del presente decreto. L'adesione alla sperimentazione è comunicata dalle regioni al Ministero del lavoro e delle politiche sociali entro trenta giorni dalla data del decreto di cui al comma 1. In caso di mancata adesione o di successiva rinuncia da parte di una o più regioni, le somme sono redistribuite alle regioni aderenti in proporzione a quelle assegnate con la Tabella 4.

3. I criteri di cui al comma 2 sono stabiliti per il triennio 2018-2020.

4. Gli interventi di cui al comma 1 sono effettuati in un numero limitato di ambiti territoriali selezionati dalle regioni, d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La selezione è operata, tenuto conto della tipologia di interventi individuati con il decreto di cui al comma 1 e delle risorse assegnate ai sensi del comma 2, in ragione della numerosità nell'ambito di persone potenzialmente destinatarie degli interventi, nonché della capacità dei servizi di accompagnare il completamento del percorso di crescita verso l'autonomia, garantendo la continuità dell'assistenza nei confronti degli interessati, e includendo i comuni capoluogo delle città metropolitane.

Il presente decreto viene pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, previo visto e registrazione della Corte dei conti.

Roma, 18 maggio 2018

Il Ministro del lavoro
e delle politiche sociali
POLETTI

Il Ministro dell'economia
e delle finanze
PADOAN

Registrato alla Corte dei conti l'11 giugno 2018
Ufficio controllo atti MIUR, MIBAC, Min. salute e Min. lavoro e politiche sociali, reg.ne prev. n. 2056

Tabella 1. Indicatori per la definizione della quota di riparto regionale del Fondo Povertà

Regioni	Quota regionale nuclei beneficiari SIA 2017*	Quota regionale persone in condizione di povertà assoluta	Quota regionale persone in condizione di grave deprivazione materiale	Quota regionale persone a rischio di povertà	Quota regionale popolazione residente	Quota regionale di riparto del Fondo Povertà
Abruzzo	1,5%	2,7%	2,8%	2,2%	2,2%	**2,26%**
Basilicata	0,7%	1,2%	1,1%	1,3%	1,0%	**1,04%**
Calabria	6,4%	4,0%	4,3%	5,5%	3,3%	**4,71%**
Campania	24,5%	11,8%	20,9%	17,4%	9,8%	**16,87%**
Emilia Romagna	3,3%	5,3%	3,9%	3,2%	7,5%	**4,62%**
Friuli Venezia Giulia	1,1%	1,4%	1,1%	0,9%	2,0%	**1,31%**
Lazio	7,9%	9,1%	7,7%	10,4%	9,9%	**9,02%**
Liguria	1,1%	2,5%	1,7%	1,9%	2,6%	**1,96%**
Lombardia	6,5%	15,8%	8,4%	10,8%	16,8%	**11,66%**
Marche	1,3%	2,4%	2,0%	2,0%	2,6%	**2,05%**
Molise	0,4%	0,6%	0,3%	0,8%	0,5%	**0,52%**
Piemonte	4,6%	6,9%	6,2%	5,0%	7,4%	**6,03%**
Puglia	7,9%	8,2%	11,1%	9,0%	6,8%	**8,61%**
Sardegna	3,6%	3,7%	2,2%	3,5%	2,8%	**3,14%**
Sicilia	23,4%	11,3%	18,2%	17,1%	8,5%	**15,69%**
Toscana	2,9%	5,8%	3,6%	2,9%	6,3%	**4,31%**
Umbria	0,8%	1,4%	1,0%	1,1%	1,5%	**1,18%**
Valle D'Aosta	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	**0,15%**
Veneto	2,0%	5,8%	3,4%	4,8%	8,2%	**4,87%**
Totale	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,00%**

* Include i beneficiari della Carta acquisti sperimentale, di cui all'articolo 60, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, con riferimento al solo comune di Roma, in cui la sperimentazione, avviata successivamente, si è protratta al 2017.

Tabella 2. Somme assegnate agli ambiti territoriali di ciascuna regione destinate al finanziamento dei servizi per l'accesso al ReI, per la valutazione multidimensionale finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare e per i sostegni da individuare nel progetto personalizzato del ReI

Sez. a) – Quota servizi del Fondo Povertà, annualità 2018

Regioni	Quota regionale di riparto del Fondo Povertà	Somme assegnate al complesso degli ambiti territoriali della regione - Annualità 2018
Abruzzo	2,26%	6.147.200,00
Basilicata	1,04%	2.828.800,00
Calabria	4,71%	12.811.200,00
Campania	16,87%	45.886.400,00
Emilia Romagna	4,62%	12.566.400,00
Friuli Venezia Giulia	1,31%	3.563.200,00
Lazio	9,02%	24.534.400,00
Liguria	1,96%	5.331.200,00
Lombardia	11,66%	31.715.200,00
Marche	2,05%	5.576.000,00
Molise	0,52%	1.414.400,00
Piemonte	6,03%	16.401.600,00
Puglia	8,61%	23.419.200,00
Sardegna	3,14%	8.540.800,00
Sicilia	15,69%	42.676.800,00
Toscana	4,31%	11.723.200,00
Umbria	1,18%	3.209.600,00
Valle D'Aosta	0,15%	408.000,00
Veneto	4,87%	13.246.400,00
Totale	**100,00%**	**272.000.000,00**

Sez. b) – Somme complessivamente assegnate agli ambiti territoriali, inclusive delle risorse a valere sul PON Inclusione riferibili al 2018

Regioni	Somme assegnate al complesso degli ambiti territoriali della regione a valere sul Fondo Povertà - Annualità 2018	Somme assegnate al complesso degli ambiti territoriali della regione a valere sul PON Inclusione riferibili al 2018	Somme totali assegnate al complesso degli ambiti territoriali della regione riferibili al 2018	Quota regionale complessiva
Abruzzo	6.147.200,00	1.793.828,67	7.941.028,67	1,84%
Basilicata	2.828.800,00	5.479.846,67	8.308.646,67	1,92%
Calabria	12.811.200,00	17.778.715,67	30.589.915,67	7,07%
Campania	45.886.400,00	33.741.077,67	79.627.477,67	18,40%
Emilia Romagna	12.566.400,00	3.459.306,33	16.025.706,33	3,70%
Friuli Venezia Giulia	3.563.200,00	1.729.653,00	5.292.853,00	1,22%
Lazio	24.534.400,00	5.393.542,00	29.927.942,00	6,92%
Liguria	5.331.200,00	1.655.259,33	6.986.459,33	1,62%
Lombardia	31.715.200,00	5.858.502,33	37.573.702,33	8,68%
Marche	5.576.000,00	2.138.818,33	7.714.818,33	1,78%
Molise	1.414.400,00	729.359,00	2.143.759,00	0,50%
Piemonte	16.401.600,00	5.412.140,33	21.813.740,33	5,04%
Puglia	23.419.200,00	20.795.709,67	44.214.909,67	10,22%
Sardegna	8.540.800,00	5.992.571,00	14.533.371,00	3,36%
Sicilia	42.676.800,00	38.174.212,00	80.851.012,00	18,69%
Toscana	11.723.200,00	4.314.833,67	16.038.033,67	3,71%
Umbria	3.209.600,00	2.027.228,00	5.236.828,00	1,21%
Valle D'Aosta	408.000,00	409.165,33	817.165,33	0,19%
Veneto	13.246.400,00	3.775.479,33	17.021.879,33	3,93%
Totale	**272.000.000,00**	**160.659.248,33**	**432.659.248,33**	**100,00%**

Tabella 3. Somme assegnate per interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora

Sez. a) Comuni capoluogo di città metropolitane con più di 1.000 senza dimora

Comuni capoluogo delle città metropolitane con più di 1.000 senza dimora	Risorse parte fissa**	Persone senza dimora (valori assoluti)***	Quota di riparto parte variabile	Risorse parte variabile	Risorse assegnate
Bologna	300.000,00	1.032	3,4%	258.400,00	**558.400,00**
Firenze	300.000,00	1.992	6,6%	501.600,00	**801.600,00**
Genova	300.000,00	1.125	3,7%	281.200,00	**581.200,00**
Milano	300.000,00	12.004	40,0%	3.040.000,00	**3.340.000,00**
Napoli	300.000,00	1.559	5,2%	395.200,00	**695.200,00**
Palermo	300.000,00	2.887	9,6%	729.600,00	**1.029.600,00**
Roma	300.000,00	7.709	25,7%	1.953.200,00	**2.253.200,00**
Torino	300.000,00	1.729	5,8%	440.800,00	**740.800,00**
Totale	2.400.000,00	30.037	100,0%	7.600.000,00	**10.000.000,00**

Sez. b) Regioni al netto dei comuni capoluogo di città metropolitane, di cui alla sez. a)

Regioni (al netto dei comuni capoluogo delle città metropolitane)	Risorse parte fissa**	Persone senza dimora (valori assoluti)***	Quota di riparto parte variabile	Risorse parte variabile	Risorse assegnate
Abruzzo	200.000,00	584	3,0%	174.000,00	**374.000,00**
Basilicata	100.000,00	-		-	**100.000,00**
Calabria	200.000,00	529	2,8%	162.400,00	**362.400,00**
Campania*	300.000,00	922	4,8%	278.400,00	**578.400,00**
Emilia Romagna*	300.000,00	2.921	15,2%	881.600,00	**1.181.600,00**
Friuli Venezia Giulia	200.000,00	662	3,5%	203.000,00	**403.000,00**
Lazio*	300.000,00	-		-	**300.000,00**
Liguria*	100.000,00	-		-	**100.000,00**
Lombardia*	300.000,00	3.999	20,7%	1.200.600,00	**1.500.600,00**
Marche	200.000,00	440	2,3%	133.400,00	**333.400,00**
Molise	100.000,00	-		-	**100.000,00**
Piemonte*	300.000,00	530	2,8%	162.400,00	**462.400,00**
Puglia	300.000,00	1.870	9,7%	562.600,00	**862.600,00**
Sardegna	200.000,00	664	3,5%	203.000,00	**403.000,00**
Sicilia*	300.000,00	1.110	5,8%	336.400,00	**636.400,00**
Toscana*	300.000,00	1.567	8,2%	475.600,00	**775.600,00**
Umbria	100.000,00	-		-	**100.000,00**
Valle D'Aosta	100.000,00	-		-	**100.000,00**
Veneto	300.000,00	3.388	17,7%	1.026.600,00	**1.326.600,00**
Totale	4.200.000,00	19.186	100,0%	5.800.000,00	**10.000.000,00**

* Regioni nel cui territorio è presente un comune di cui alla sez. a) della presente Tabella. Ai fini del riparto, le persone senza dimora e la popolazione residente nel territorio regionale sono considerate al netto dei rispettivi valori relativi ai comuni di cui alla sez. a).

** Le risorse in parte fissa sono pari a: 300.000 euro per territori con almeno 1.000 senza dimora ovvero una popolazione residente di almeno 3 milioni di abitanti; 200.000 euro per territori con almeno 500 senza dimora ovvero una popolazione residente di almeno 1 milione di abitanti; 100.000 euro per gli altri territori.

*** I dati sono tratti dalla pubblicazione Istat "Le persone senza dimora - Anno 2014" ovvero stimati dall'INAPP a partire dai microdati dell'indagine. Le stime, per i dati non pubblicati da Istat, sono state rese pubbliche con l'avviso pubblico n. 4 del 2016 di cui all'articolo 5, comma 6. Non si presenta il dato quando inferiore alle 400 unità. Per il Comune di Genova è stata utilizzata una rilevazione ammnistrativa *ad hoc*, pervenuta con nota n. PG/2018/131953 del 7/5/2018 del Vice Presidente della giunta della Regione Liguria.

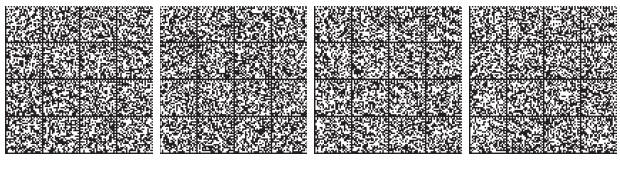


Tabella 4. Somme riservate al finanziamento di interventi, in via sperimentale, in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria

Regioni	Numero minorenni allontanati dalla famiglia di origine, in affidamento familiare o accolti nei servizi residenziali, alla data del 31.12.2016*	Somme assegnate alla regione per ciascuna annualità
Abruzzo	tra 250 e 499	100.000,00
Basilicata	tra 0 e 249	50.000,00
Calabria	tra 500 e 749	150.000,00
Campania	tra 2.000 e 2.499	400.000,00
Emilia Romagna	tra 2.000 e 2.499	400.000,00
Friuli Venezia Giulia	tra 250 e 499	100.000,00
Lazio	tra 2.000 e 2.499	400.000,00
Liguria	tra 1.000 e 1.499	300.000,00
Lombardia	più di 4.000	600.000,00
Marche	tra 500 e 749	150.000,00
Molise	tra 0 e 249	50.000,00
Piemonte	tra 2.500 e 2.999	450.000,00
Puglia	tra 2.000 e 2.499	400.000,00
Sardegna	tra 500 e 749	150.000,00
Sicilia	tra 2.500 e 2.999	450.000,00
Toscana	tra 1.500 e 1.999	350.000,00
Umbria	tra 250 e 499	100.000,00
Valle D'Aosta	tra 0 e 249	50.000,00
Veneto	tra 1.500 e 1.999	350.000,00
	Totale	**5.000.000,00**

* I dati sono rilevati dall'Indagine campionaria 2016 su affidi familiari e servizi residenziali, in corso di pubblicazione, a cura del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

ALLEGATO *A*

PIANO
per gli interventi e i servizi sociali
di contrasto alla
POVERTÀ
2018-20

Premessa

Con il decreto legislativo n. 147 del 2017, l'Italia ha per la prima volta nella sua storia una **legge sulla povertà**.

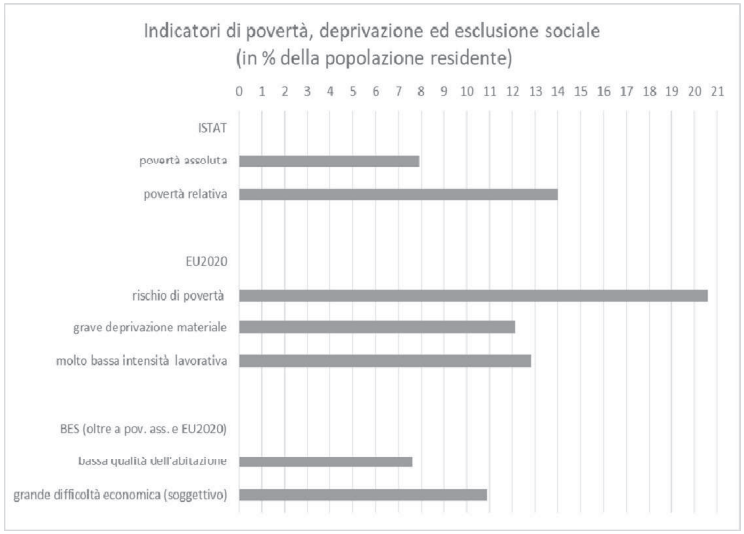
Il **Reddito di inclusione (REI)** – misura unica nazionale di contrasto alla povertà – è pienamente operativo dal 1° dicembre dello scorso anno. Decine di migliaia di nuclei familiari vanno aggiungendosi ogni mese a coloro che nel corso del 2017 hanno richiesto il Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), misura «ponte» che si sovrapporrà per quasi tutto il 2018 al REI. A partire dal 1° luglio, poi, il REI diventerà pienamente universale e gli unici requisiti che ne limiteranno l'accesso saranno di natura economica – l'assenza cioè di adeguate risorse reddituali e patrimoniali. Si stima che nel corso del 2018 i nuclei familiari beneficiari del REI (e del SIA) potranno crescere fino a 700 mila per quasi 2,5 milioni di persone (il numero effettivo dipenderà dal cd. *take-up*, che, secondo l'esperienza internazionale per questo tipo di misure, si colloca però tra il 40 e l'80% degli aventi diritto).

Il REI è **un sostegno economico accompagnato da servizi personalizzati** per l'inclusione sociale e lavorativa. Il REI non è quindi una misura assistenzialistica, un beneficio economico «passivo». Al nucleo familiare beneficiario è richiesto un impegno ad attivarsi, sulla base di **un progetto personalizzato** condiviso con i servizi territoriali, **che accompagni il nucleo verso l'autonomia**. La capacità dei servizi sociali – in rete con i centri per l'impiego, i servizi socio-sanitari, la scuola, le agenzie formative, i servizi per la casa – di valutare il bisogno dei nuclei familiari in povertà, di porsi obiettivi concreti di inclusione, di individuare i sostegni necessari per attivare i percorsi verso l'autonomia è cruciale perché il REI possa raggiungere i risultati attesi. Allo stesso modo **è essenziale che la rete dei servizi si apra alla comunità, coinvolgendo il terzo settore** – patrimonio storico di grandi energie nel contrasto alla povertà nel nostro paese – **e le forze produttive del territorio** – il lavoro continuando ad essere la via maestra per uscire dalla povertà.

Per queste ragioni il legislatore ha disposto che il **Fondo nazionale per la lotta alla povertà** e all'esclusione sociale (d'ora in poi, Fondo Povertà) abbia una riserva del 15%, destinata a crescere al 20% dal 2020, per il finanziamento degli interventi e dei servizi sociali territoriali per il contrasto alla povertà. Sono i primi **livelli essenziali delle prestazioni** definiti nell'ambito delle politiche sociali nello scenario successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 e il presente Piano è il documento di programmazione nazionale di indirizzo – cui seguiranno piani regionali – volto ad individuare le priorità nell'utilizzo delle risorse nell'ottica di una progressione graduale verso tali livelli.

Questo primo Piano è adottato in tempi assai ristretti. Poche settimane dopo l'entrata in vigore del d. lgs. n. 147 del 2017, il REI poteva già essere richiesto presso i Comuni di residenza. Al momento in cui si scrive, le prime Carte REI sono già state distribuite e correntemente utilizzate. Vi è pertanto una esigenza diffusa che i servizi vengano prontamente ed adeguatamente rafforzati per far fronte ai compiti loro richiesti. In altri termini, la prima priorità è quella di «**far presto**». In un'ottica di gradualità – anche nell'accrescimento della conoscenza dei bisogni – ci sarà tempo e modo, già dal prossimo anno, di affinare analisi e indirizzi.

La povertà in Italia

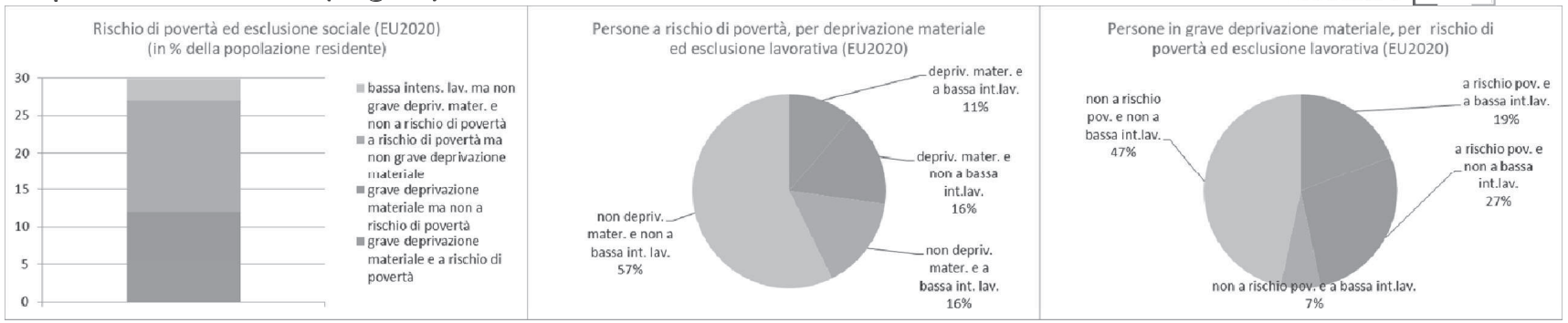


Definire la povertà non è operazione semplice. In Italia i primi tentativi di misurazione risalgono al dopoguerra, all'*Inchiesta sulla miseria* varata nel 1952 da un'apposita Commissione parlamentare (indicatori: sovraffollamento nelle abitazioni; consumo di zucchero, carne e vino; condizioni delle calzature). La misura di **povertà relativa**, ancora oggi pubblicata dall'Istat, risale invece agli anni 80 e si deve alla Commissione povertà istituita dal Governo Craxi nel 1984 e presieduta da Ermanno Gorrieri: secondo tale definizione, è povera una famiglia di due persone che consuma meno della media pro-capite dei consumi nazionali. **Nel 2016 si trattava del 10,6% delle famiglie pari al 14% della popolazione residente** (figura a sinistra).

A partire dalla seconda metà degli anni 90, l'Istat ha accompagnato la pubblicazione dei dati sulla povertà relativa con una misura di **povertà assoluta**, indicata come l'impossibilità per una famiglia di accedere ad un paniere di beni e servizi «socialmente accettabile». Secondo tale indicatore (profondamente rivisto nella metodologia nel 2009 e nelle serie storiche nel 2015) in tale condizione **nel 2016 si trovava il 6,3% delle famiglie pari al 7,9% della popolazione residente**. A seguito della revisione metodologica, oggi ogni famiglia ha la «sua» soglia di povertà, che dipende dalla composizione del nucleo (numero ed età dei componenti) e dal posto in cui vive (area metropolitana, grandi comuni, piccoli comuni; nord, centro, mezzogiorno).

Si tratta di misure sviluppate nel contesto nazionale in assenza di standard internazionali. In ambito europeo, sin dalla Strategia di Lisbona (2000; l'adozione da parte del Consiglio europeo di Laeken di un set di indicatori sociali è del 2001) si è affermato un indicatore di povertà relativa, inizialmente denominato incidenza di «basso reddito» e poi ribattezzato «**rischio di povertà**», dalla portata un po' più ampia dell'indicatore Istat sopra commentato: secondo tale definizione, è a rischio di povertà una famiglia il cui reddito è inferiore al 60% del reddito mediano equivalente nazionale. L'ultima rilevazione – del 2016 (ma su redditi del 2015) – indica in tale condizione **il 20,6% della popolazione residente**. Alla fine dello scorso decennio, in occasione del varo della Strategia Europa 2020, dopo lunga negoziazione, i Paesi membri hanno ritenuto di dover accompagnare tale indicatore con altre due misurazioni della povertà e dell'esclusione sociale: l'incidenza della **grave deprivazione materiale, pari nel 2016 al 12,1% della popolazione** (si tratta di famiglie con 4 problematiche su 9 individuate a livello UE: dal non potersi permettere la TV, l'auto, la lavatrice, il telefono, un pasto adeguato ogni due giorni, una settimana di ferie l'anno lontano da casa, al non poter far fronte ad una spesa imprevista di 800 euro, non riuscire a riscaldare adeguatamente l'abitazione, essere in arretrato con i pagamenti – mutuo, affitto, bollette); e, infine, l'incidenza delle persone in famiglia a **molto bassa intensità lavorativa** (famiglie cioè in cui i mesi lavorati sono meno del 20% del potenziale) **pari al 12,8% della popolazione.**

La povertà in Italia (*segue*)



Negli anni successivi all'adozione dei tre indicatori nell'ambito della Strategia EU2020, ha cominciato a diffondersi l'uso di un indicatore «congiunto», dato dall'unione dei tre indicatori adottati (figura in alto, a destra). In Italia si tratta di circa il 30% della popolazione in almeno una delle tre condizioni. La *ratio* che aveva portato alla scelta di un riferimento così ampio – nella media UE si tratta pur sempre del 23,5% - aveva a che fare con la necessità di lasciar liberi i paesi di scegliersi il proprio target di riferimento nelle politiche di contrasto alla povertà a seconda delle specificità nazionali, scelta forse poco oculata se obiettivo degli indicatori è anche quello di orientare quelle politiche. Da questo punto di vista appare molto più interessate l'«intersezione» degli indicatori più che l'«unione»: scopriamo così che quasi sei persone «a rischio di povertà» su dieci (figura al centro) non sono in una condizione di deprivazione materiale, mentre tra quelle in condizione di deprivazione materiale (figura a sinistra) circa la metà non è a rischio di povertà (e una su sette appartiene al 40% più ricco della popolazione!). In realtà, **le persone** che sono **allo stesso tempo in una situazione di basso reddito** (come identificato dal rischio di povertà comunitario, cioè meno del 60% della mediana equivalente) **e di deprivazione materiale** – in altri termini, l'immagine più vicina al senso comune della povertà – **sono il 5,6% della popolazione**, un dato non lontano da quello della popolazione in povertà assoluta (e che, se incrociato anche con quello della bassa intensità di lavoro, si riduce al 2,3%).

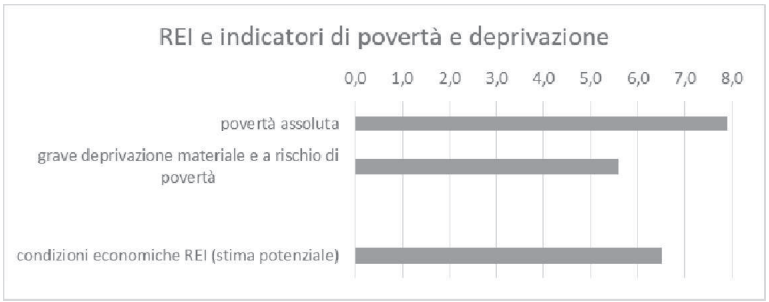
A completare il quadro, va qui citato l'approccio sviluppato dall'Istat negli ultimi anni verso una misurazione multisettoriale del Benessere Equo e Sostenibile, noto come **BES** (figura pag. precedente, in basso). Nell'area del benessere economico, sono ricompresi anche alcuni indicatori di fragilità: oltre alla povertà assoluta e i tre indicatori di EU2020, meritano menzione: l'indicatore di **bassa qualità dell'abitazione** (a segnalare sovraffollamento congiuntamente ad almeno uno tra i seguenti problemi: strutturali, mancanza di acqua corrente per bagno/doccia, luminosità), che caratterizza il **7,6% della popolazione**; la **grande difficoltà economica**, come valutata **soggettivamente** alla domanda «come arrivi a fine mese?», situazione in cui afferma di trovarsi il **10,9% della popolazione**.

In sintesi, pur in assenza di standard internazionali, **il target di una politica come il REI** – che si tratti di famiglie con consumi inferiori ad un paniere socialmente accettabile o, congiuntamente, con basso reddito e situazione di deprivazione materiale – **sembra identificabile nell'intervallo tra il 5 e l'8% della popolazione**. Resta comunque un'area di fragilità economica – come misurata da indicatori di povertà relativa, di deprivazione, di partecipazione familiare al mercato del lavoro, di valutazione soggettiva di difficoltà economica – che coinvolge tra il 10 e il 15% della popolazione per estendersi col «rischio» di povertà fino al 20% (e oltre, se considerati cumulativamente) e che rimanda ad altre sfere di intervento più dirette a contrastare la disuguaglianza.

REI e indicatori di povertà

Gli indicatori statistici sono un utile riferimento per la *policy*, ma – per varie ragioni – in nessun paese i requisiti per l'accesso a misure di reddito minimo quali il REI sono determinati in maniera analoga a quanto avviene per la classificazione statistica. Si pensi alla povertà assoluta, le cui soglie sono differenziate per età e comune di residenza, o alla deprivazione materiale, fortemente induttiva sulla base dell'analisi di pochi *item*, o agli indicatori di povertà relativa, influenzati dai movimenti della distribuzione dei redditi o dei consumi (peraltro tendenzialmente pro-ciclici, cioè tendenti a rilevare meno poveri quando c'è recessione e viceversa): non è immaginabile che i requisiti che determinano il diritto soggettivo ad una prestazione siano in tal modo definiti.

Nel caso del REI la prova dei mezzi è effettuata avvalendosi dell'indicatore con il quale si accede per norma all'insieme delle prestazioni sociali agevolate nel nostro paese: **l'ISEE e alcune sue componenti**. In particolare, per l'accesso al REI è fissata dal legislatore delegato una soglia ISEE di 6 mila euro, accompagnata da una soglia ISRE (la componente reddituale dell'ISEE) di 3 mila euro e due soglie patrimoniali relative a: i beni immobili diversi dalla prima casa, che non devono superare i 20 mila euro; il valore del patrimonio mobiliare (conti, depositi, titoli, ecc.) del nucleo, non superiore a 10 mila euro (ridotti a 8 mila per famiglie di due componenti e a 6 mila per un single). Come in altri paesi, **differenziare le soglie reddituali e patrimoniali permette una maggiore efficacia selettiva**. Ad esempio, una soglia ISEE più alta di quella ISRE permette a chi ha solo patrimonio e non reddito di accedere ugualmente al REI; ma il patrimonio va opportunamente qualificato, il favore essendo solo per la prima casa o per beni immobili diversi dalla prima casa di modesto valore o per forme di risparmio precauzionale non di eccessivo rilievo.

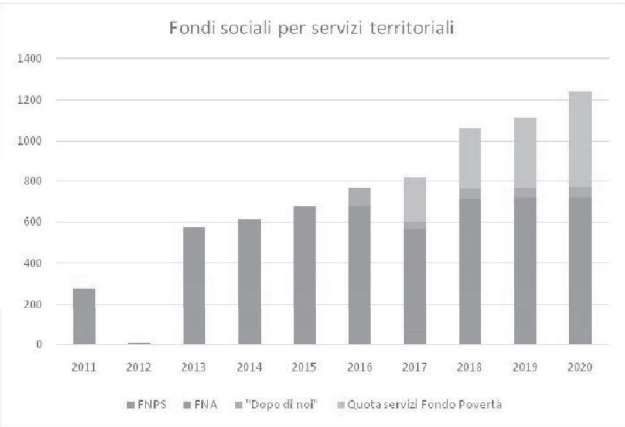


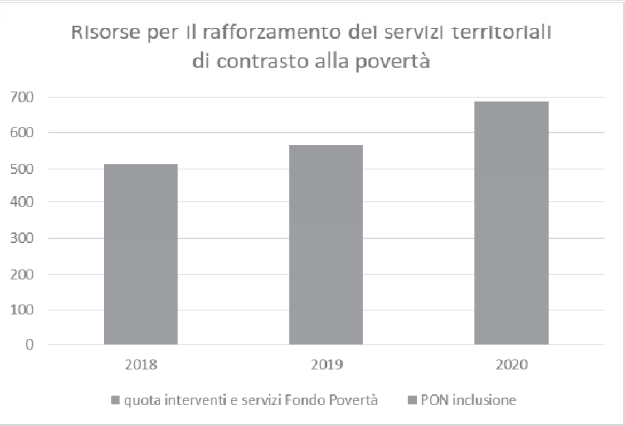
Ma qual è la popolazione che si trova potenzialmente nelle **condizioni economiche del REI**? Tenuto conto che dal 1° luglio la misura sarà pienamente universale, possiamo prescindere dalle caratteristiche del nucleo familiare (nella prima parte dell'anno, invece, nei nuclei beneficiari deve esserci almeno un minorenne o un figlio con disabilità o una mamma in attesa o un disoccupato ultracinquantacinquenne). Se consideriamo **coloro che hanno richiesto l'ISEE** per una qualche ragione, i nuclei nelle condizioni del REI sono oltre un milione per **oltre 3 milioni di persone**. Evidentemente, però, non tutta la popolazione residente chiede l'ISEE; in assenza di prestazioni sociali dedicate, anche famiglie povere possono non aver avuto necessità di presentare una dichiarazione a fini ISEE. Per tener conto anche di queste famiglie, in relazione tecnica al decreto legislativo istitutivo del REI, così come alla recente legge di bilancio che ne ha disposto l'allargamento, si assume un fattore di espansione del 15% rispetto a chi ha effettivamente richiesto l'ISEE.

Si tratta di un fattore di espansione relativamente basso che sconta implicitamente la presenza di un *take-up* non completo della misura (cioè non tutti gli aventi diritto fanno richiesta). Anche con una ipotesi di *take-up* pari al 90% (come visto precedentemente, molto alto), la stima del numero di persone potenzialmente nelle condizioni previste per l'accesso al REI cresce di quasi un milione, fino a circa il 6,5% della popolazione residente, valore centrale nell'intervallo di riferimento prima individuato per la popolazione target in condizione di povertà.

Attenzione, però: non si tratta degli effettivi beneficiari del REI. Innanzitutto, chi è coperto da altri strumenti – ad esempio, un ammortizzatore sociale per i disoccupati – o chi riceve trattamenti assistenziali più generosi del REI – ad esempio, tipicamente l'assegno sociale per gli anziani – non accede alla misura. Inoltre, in sede di prima applicazione, la soglia reddituale non è coperta per l'intero, ma fino al 75%: ne deriva che i nuclei con risorse proprie prossime alla soglia di 3 mila euro, pur essendo nelle condizioni economiche previste per il REI, inizialmente non avranno, in via generale, diritto al beneficio.

La quota per interventi e servizi del Fondo Povertà





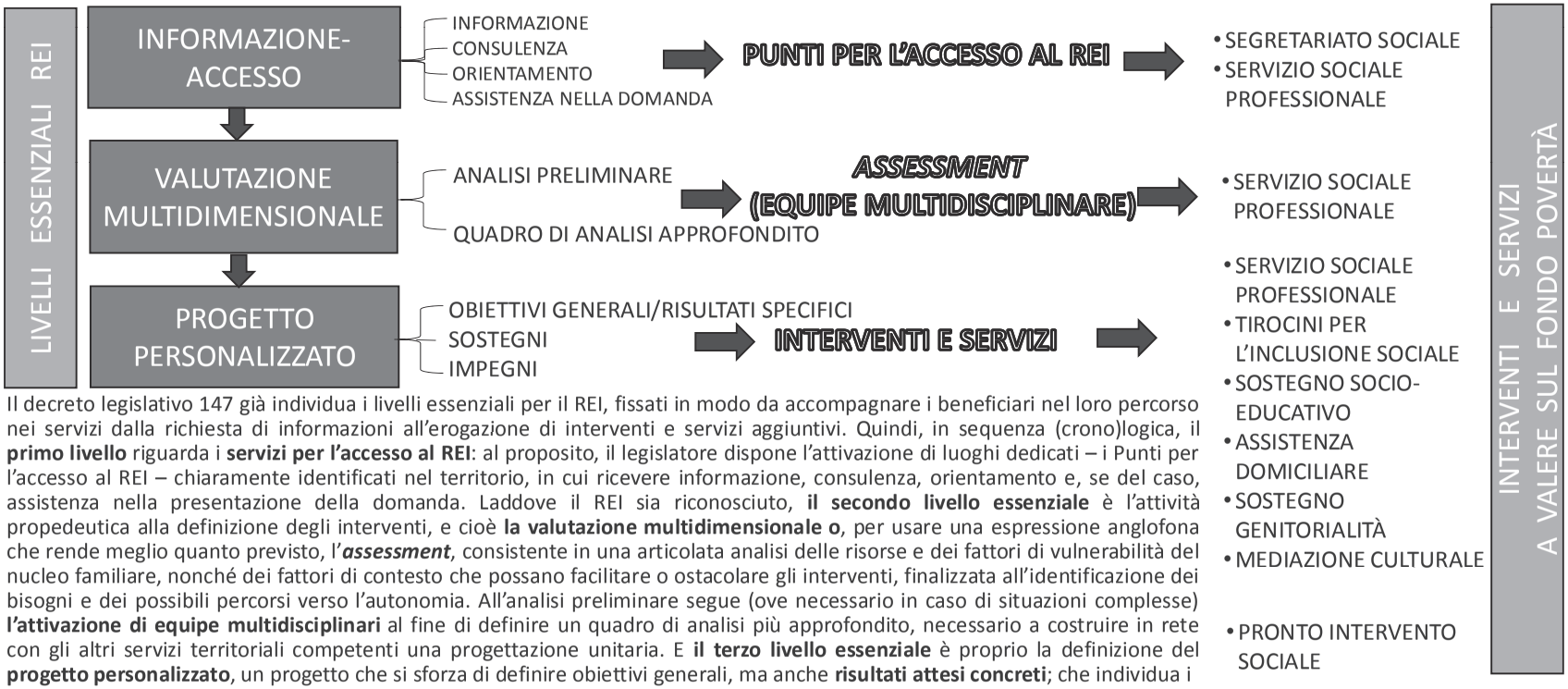
Il REI è finanziato nei limiti delle risorse del Fondo Povertà, che è prioritariamente volto alla copertura del **beneficio economico versato sulla Carta REI**, lo strumento finanziario scelto per erogare la misura – cioè una carta di pagamento utilizzabile per l'acquisto di beni alimentari o farmaceutici e per il pagamento di bollette, oltre che per ritirare contante (fino ad un massimo di 240 euro mensili). A tal fine sono **destinati circa 1 miliardo 750 milioni di euro nel 2018, che crescono a 2,2 miliardi di euro nel 2019**. Ma il Fondo non esaurisce così le sue funzioni: una delle novità più significative del decreto legislativo 147 è che i servizi che si accompagnano al REI non sono solo quelli ordinariamente erogati a livello territoriale – come era stato, ad esempio, per la sperimentazione del SIA – ma **interventi e servizi specificamente finanziati a valere sulle risorse del Fondo Povertà che acquisiscono la natura di livelli essenziali delle prestazioni**, nei limiti delle risorse disponibili. E' alla programmazione degli interventi a valere su tali risorse – d'ora in poi "quota servizi" – che è destinato il presente Piano.

Non si tratta del primo fondo nazionale volto a finanziare i servizi sociali territoriali. Già la legge 328 del 2000 – la legge quadro per gli interventi e i servizi sociali – aveva istituito il **Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS)** per il finanziamento di livelli essenziali delle prestazioni nel campo delle politiche socio-assistenziali. Al FNPS si era aggiunto nel 2007 il **Fondo per le non autosufficienze (FNA)**, con le medesime funzioni, ma limitatamente ai servizi socio-sanitari (componente non sanitaria) per le persone non autosufficienti. In realtà, tali fondi non hanno mai potuto svolgere – fino ad oggi – le funzioni loro assegnate per una ragione apparentemente "tecnica", ma sostanziale: al di là dell'ammontare di risorse, di cui si dirà dopo, si trattava di fondi la cui dotazione finanziaria veniva determinata anno per anno in legge finanziaria (l'attuale legge di bilancio), senza una dotazione strutturale. In altri termini, avendo un orizzonte al più triennale, non potevano fornire copertura finanziaria per il finanziamento di livelli essenziali – che invece costituiscono diritti soggettivi duraturi nel tempo. A ciò si aggiunga che negli anni della grande crisi i fondi sono andati riducendosi fino sostanzialmente ad azzerarsi nel 2012.

Il quadro è radicalmente mutato nel corso dell'ultima legislatura (figura in alto): nel 2013 si ristabiliva una dotazione di quasi 600 milioni di euro che è cresciuta anno per anno fino agli **815 milioni di euro complessivi del 2017**, incluso il Fondo per il cd. "Dopo di noi" – l'ultimo nato, con ammontare di risorse più limitato. Ma forse ancora più rilevante è l'aver reso **strutturali entrambi i fondi maggiori a decorrere dal 2015** (il FNA pienamente nel 2016): si può pertanto avviare un percorso volto a garantire livelli essenziali non solo nel campo della lotta alla povertà.

La quota servizi del Fondo Povertà nasce invece già **strutturale** per un ammontare di risorse che **dai circa 300 milioni di euro del 2018 sale fino a 470 milioni a decorrere dal 2020**. Non si ripete l'errore fatto con gli altri fondi quanto a dimensione e durata della disponibilità delle risorse: sin da subito, quindi, nei limiti delle risorse indicate, **il Fondo Povertà permette di definire livelli essenziali delle prestazioni**.

I livelli essenziali delle prestazioni nella lotta alla povertà



Il decreto legislativo 147 già individua i livelli essenziali per il REI, fissati in modo da accompagnare i beneficiari nel loro percorso nei servizi dalla richiesta di informazioni all'erogazione di interventi e servizi aggiuntivi. Quindi, in sequenza (crono)logica, il **primo livello** riguarda i **servizi per l'accesso al REI**: al proposito, il legislatore dispone l'attivazione di luoghi dedicati – i Punti per l'accesso al REI – chiaramente identificati nel territorio, in cui ricevere informazione, consulenza, orientamento e, se del caso, assistenza nella presentazione della domanda. Laddove il REI sia riconosciuto, **il secondo livello essenziale** è l'attività propedeutica alla definizione degli interventi, e cioè **la valutazione multidimensionale o**, per usare una espressione anglofona che rende meglio quanto previsto, l'***assessment***, consistente in una articolata analisi delle risorse e dei fattori di vulnerabilità del nucleo familiare, nonché dei fattori di contesto che possano facilitare o ostacolare gli interventi, finalizzata all'identificazione dei bisogni e dei possibili percorsi verso l'autonomia. All'analisi preliminare segue (ove necessario in caso di situazioni complesse) **l'attivazione di equipe multidisciplinari** al fine di definire un quadro di analisi più approfondito, necessario a costruire in rete con gli altri servizi territoriali competenti una progettazione unitaria. E **il terzo livello essenziale** è proprio la definizione del **progetto personalizzato**, un progetto che si sforza di definire obiettivi generali, ma anche **risultati attesi concreti**; che individua i **sostegni** necessari per far fronte ai bisogni emersi in sede di *assessment*; che chiarisce gli **impegni** che il nucleo fa propri e che condizionano l'erogazione del beneficio. Cruciale – in questo contesto di "diritto/dovere" al progetto – è la partecipazione e il coinvolgimento del nucleo nelle attività di progettazione, nonché la predisposizione all'ascolto dei suoi desideri, aspettative e preferenze. Così come **necessario per il successo appare il coinvolgimento della comunità, delle sue organizzazioni del Terzo Settore impegnate nel contrasto alla povertà, ma anche delle forze produttive e delle parti sociali**. Ma i servizi possono essere in grado di progettare unitariamente, di lavorare sulle diverse dimensioni del benessere dei beneficiari, di fare regia sul territorio, solo se prima si organizzano in **rete**.

La rete dei servizi e gli interventi a valere sul Fondo Povertà

La costituzione della **rete dei servizi territoriali** è quindi **essenziale per il funzionamento del REI**. Se il servizio sociale può accogliere e indirizzare, cioè "farsi carico" del bisogno rappresentato da coloro a cui è riconosciuto il REI, non è allo specifico dei servizi sociali che la progettazione può limitarsi. Si pensi ad una situazione di povertà determinata dall'assenza di lavoro in un dato nucleo, a cui non si accompagnano altri profili di fragilità: in questo caso, a seguito dell'analisi preliminare, va attivato il centro per l'impiego e il progetto personalizzato sostituito dal patto di servizio previsto in attuazione del *jobs act*, con il suo corredo di politiche attive del lavoro. Ma se l'assenza di lavoro si accompagna a problematiche di altra natura – ad es. salute mentale in un nucleo con componenti minorenni – il centro per l'impiego andrà sicuramente coinvolto, eventualmente attivando le tutele del collocamento mirato, ma contemporaneamente andranno predisposte dal servizio sociale stesso forme di sostegno alla funzione genitoriale, andrà coinvolta la scuola per tutelare il benessere dei bambini e gli interventi dovranno essere coordinati con quelli dei servizi specialistici socio-sanitari. E così via, in situazioni dal diverso grado di complessità, che possono richiedere di estendere gli ambiti della progettazione coinvolgendo le agenzie di formazione, i servizi per le politiche abitative, i servizi sanitari in senso stretto.

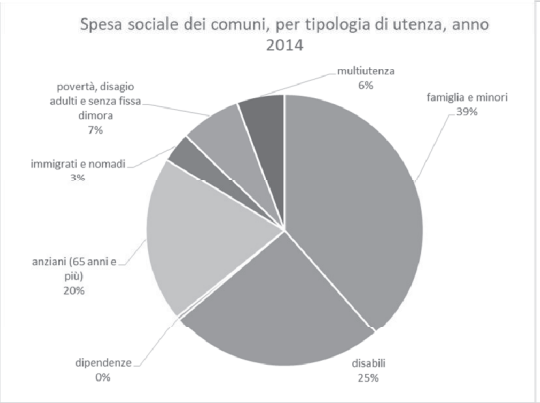
Cruciale in questo contesto è la **gestione associata dei servizi a livello di ambito territoriale**. Il decreto legislativo 147 prevede che i comuni svolgano le proprie funzioni connesse al REI cooperando a livello di ambito territoriale «*al fine di rafforzare l'efficacia e l'efficienza della gestione e di agevolare la programmazione e la gestione integrata degli interventi e dei servizi sociali con quelli degli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute*» (art. 13, co. 1). Al riguardo, va qui però evidenziato che la gestione associata dei servizi è **una pratica non ancora sufficientemente diffusa**, considerato che in una recente indagine condotta dal Ministero (con solo metà degli ambiti rispondenti però) poco più della metà della popolazione vive in territori in cui l'accesso ai servizi e la presa in carico sono gestiti in forma associata.

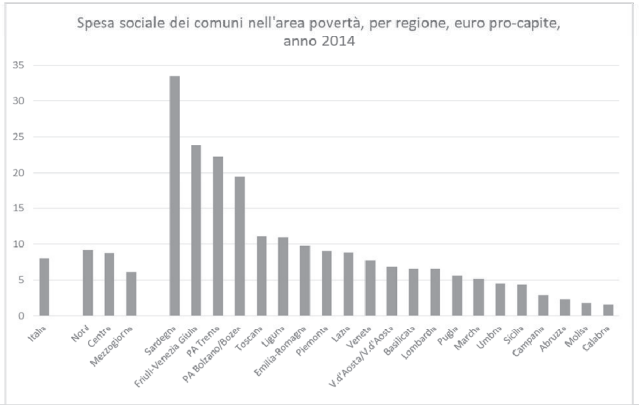
Non è comunque compito di questo Piano definire le modalità con cui i servizi si organizzano per svolgere in maniera coordinata le funzioni di *assessment* e progettazione, trattandosi di competenza esclusiva regionale. **Saranno** quindi **i Piani regionali** (o diverso atto di programmazione), a valle del presente, **a disciplinare le forme di collaborazione e cooperazione tra i servizi** che permettano di raggiungere i risultati auspicati (ad esempio, a valere sui fondi dei POR del Fondo sociale europeo, i Piani regionali potranno prevedere meccanismi premiali volti a favorire l'efficacia e l'efficienza dei servizi tramite il rafforzamento della gestione associata). Vi sono comunque **due condizioni** poste dal legislatore nazionale che devono essere rispettate nella programmazione regionale, essendo esse stesse definite livello essenziale delle prestazioni: **che gli ambiti di programmazione dei comparti sociale, sanitario e delle politiche del lavoro siano territorialmente omogenei; che nell'offerta integrata, sulla base di un reciproco riconoscimento, si tenga conto delle attività del Terzo Settore impegnato nel campo delle politiche sociali.** E, più in generale, una delle sfide più importanti per la programmazione regionale dei servizi è quella di renderli aperti al territorio, coinvolgendo anche le parti sociali, le imprese, gli attori portatori di innovazione sociale, la comunità in senso più ampio.

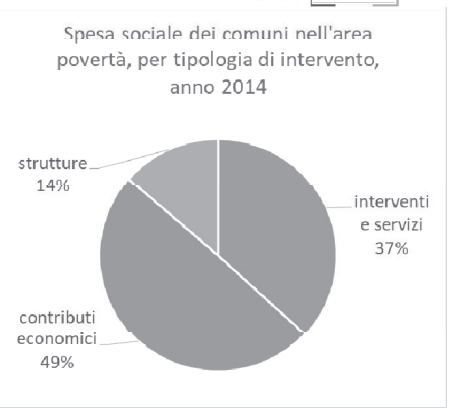
Compito invece specifico **di questo Piano è programmare mediante indirizzi nazionali l'utilizzo delle risorse afferenti alla quota servizi del Fondo Povertà**. Si torna in questo caso nello specifico del servizio sociale territoriale con una elencazione tassativa di interventi e servizi individuata nel decreto legislativo 147 (è l'elenco di destra riportato nella figura della pagina precedente, associato ai tre livelli essenziali). Per i servizi afferenti invece alle altre filiere amministrative, vale quanto previsto a legislazione vigente (i beneficiari REI accedono cioè ai servizi ordinari da richiamare nel progetto, con l'unica eccezione dell'assegno di ricollocazione, come si vedrà oltre). Tra i servizi prima elencati, **il servizio sociale professionale è** quello **trasversale ai tre livelli essenziali**, nelle sue funzioni di orientamento, presa in carico mediante valutazione multidimensionale e progettazione (con funzioni tipicamente anche di *case manager* del progetto). **Ad esso si affianca il segretariato sociale** nei Punti per l'accesso al REI, **e una serie di servizi alla persona – dai tirocini per l'inclusione all'assistenza domiciliare, dal sostegno genitoriale al sostegno socio-educativo, dalla mediazione culturale al pronto intervento sociale – da individuare come sostegni nel progetto. E' tra questi servizi che il presente Piano individuerà le priorità nazionali**, mentre, in coerenza con queste, i Piani regionali dovranno eventualmente indicare ulteriori specifici rafforzamenti da prevedere nei territori di competenza.

Ma prima di fissare tali priorità, val la pena sottolineare che seppure i servizi sociali rafforzati a valere sulle risorse del Fondo Povertà siano volti a permettere l'accesso, l'*assessment* e l'attuazione del progetto personalizzato per i beneficiari del REI, **deve evidentemente trattarsi di servizi integrati**, non solo – come sopra evidenziato – nella rete dei servizi territoriali afferenti a diverse filiere amministrative (lavoro, salute, scuola, ecc.), ma **innanzitutto nello specifico della rete degli interventi e dei servizi sociali**. In alcuni casi è una diretta conseguenza delle caratteristiche del servizio: ad esempio, i punti per l'accesso al REI non vanno intesi come strutture separate, ma deve trattarsi di servizi pienamente integrati nelle funzioni del segretariato sociale, trattandosi tipicamente di servizi «multiutenza». Ma, più in generale**, la necessità di garantire specifici sostegni ai beneficiari del REI non deve in alcun modo tradursi in una frammentazione ed autonomia dei servizi per le persone povere rispetto al complesso dei servizi sociali**.

Il punto di partenza: la spesa sociale dei comuni nell'area povertà







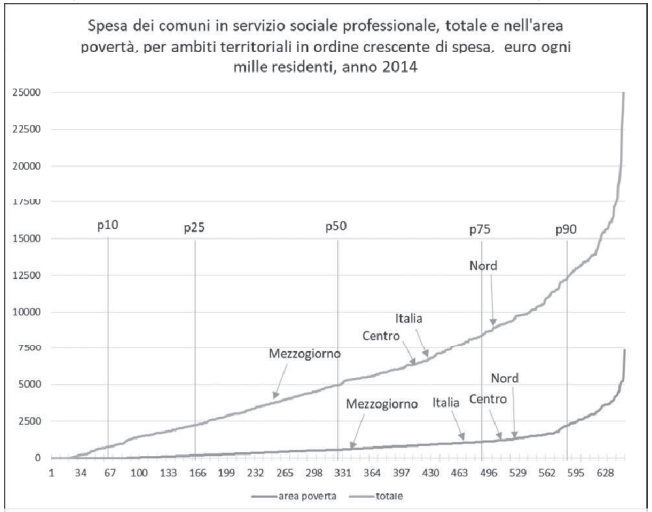
	2014	
	Spesa sociale dei comuni	di cui: area povertà
Italia	**6.919**	**488**
Nord	3.903	255
Centro	1.565	105
Mezzogiorno	1.451	128
Interventi e servizi	2.682	180
Contributi economici	1.846	242
Strutture	2.391	67

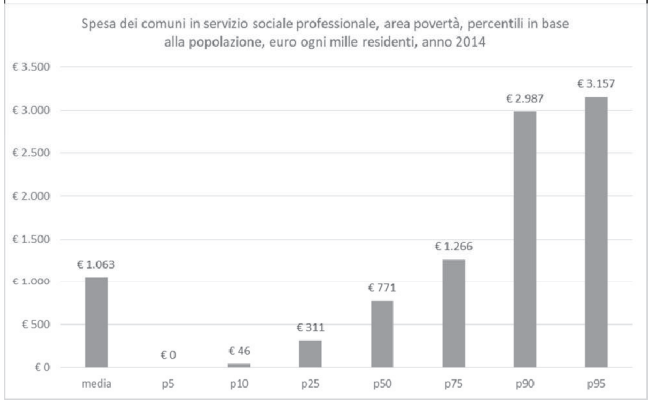
Ma qual è **il punto di partenza per i servizi territoriali di contrasto alla povertà**? In via generale, secondo l'indagine Istat sulla spesa sociale dei comuni (ultimo anno disponibile, il 2014) per il contrasto alla povertà nei comuni italiani si spendono circa **488 milioni di euro l'anno**. Si tratta di una cifra relativamente piccola rispetto al complesso della spesa sociale territoriale, circa il 7% degli oltre 6,9 miliardi di euro del totale nazionale (figura in alto, a sinistra). La quota più rilevante è invece rivolta all'area dell'infanzia e della famiglia, per quasi il 40% (i soli nidi d'infanzia contano per oltre un miliardo di euro sui circa sette complessivi di spesa), mentre gli interventi per le persone con disabilità e per gli anziani complessivamente pesano per circa il 45% (rispettivamente, 25 e 20%). Evidentemente molti interventi per il contrasto alla povertà sono classificati sotto queste aree di utenza: ad esempio, per il sostegno economico a integrazione del reddito familiare, nell'area famiglia e minori i comuni hanno speso nel 2014 quasi 93 milioni di euro e nell'area disabili e anziani oltre 43 milioni. Ad ogni modo, qui si terrà conto della sola spesa esplicitamente classificata per interventi di contrasto alla povertà.

In termini pro-capite, si tratta di **8 euro per residente, con una variabilità che va da 9,2 euro al Nord a 6,1 nel Mezzogiorno**. Ma, in realtà, confrontando le regioni, la variabilità è molto maggiore, la spesa pro-capite variando dagli oltre 33 euro della Sardegna ai meno di 2 del Molise e della Calabria (fig. in alto, al centro): tra il minimo e il massimo c'è cioè un rapporto di 1 a 20. Più in generale, comunque, **la spesa evidentemente non riflette il bisogno**: nel Mezzogiorno, a seconda degli indicatori utilizzati, si concentra la maggior parte dei poveri, mentre la spesa per il contrasto alla povertà è solo un quarto del totale nazionale (128 milioni di euro su 488). Quanto al tipo di interventi finanziati (fig. in alto, a sinistra), si tratta per circa la metà di contributi economici, per un settimo di strutture (centri diurni, strutture di accoglienza, dormitori) e per poco più di un terzo di interventi e servizi, sostanzialmente quelli descritti alle pagine precedenti, cui è invece destinata la quasi totalità delle risorse della quota servizi del Fondo povertà (fatta eccezione per 20 milioni di euro finalizzati ad interventi per i senza dimora e 5 milioni per i neo maggiorenni fuori dalla famiglia di origine, cfr. oltre).

In sintesi, quindi, **la spesa territoriale per i servizi di contrasto alla povertà è relativamente bassa, concentrata sul sostegno economico e territorialmente sperequata**. L'esigenza di un rafforzamento generale e di garanzia di un livello uniforme di servizi sul territorio è pertanto evidente.

Le priorità: il servizio sociale professionale





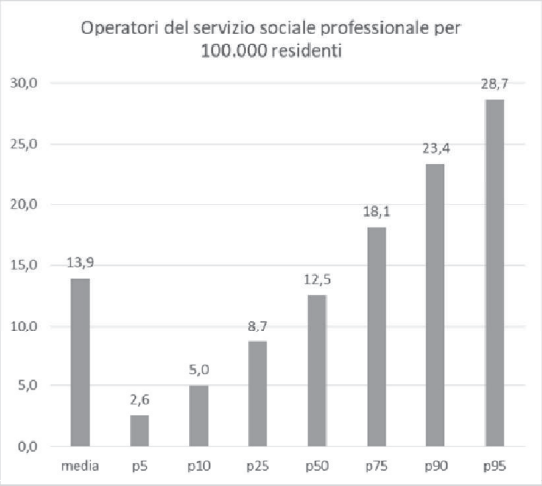
Le priorità per l'utilizzo delle risorse assegnate vengono definite nella logica degli obiettivi di servizio, come strumento per avviare il riconoscimento di livelli essenziali delle prestazioni, tenuto conto delle risorse disponibili.

Il primo servizio che appare opportuno prendere in considerazione è quello del **servizio sociale professionale**, le cui funzioni – al di là degli specifici interventi attivati – sono essenziali per dare concreta attuazione al REI: tale servizio **costituisce il perno attorno a cui ruota tutto l'impianto di attivazione e inclusione sociale della misura**, dal momento del *pre-assessment* (l'analisi preliminare in cui si decide il successivo percorso nei servizi) alla progettazione. Peraltro, l'interesse prioritario per il rafforzamento del servizio sociale professionale è anche esplicitato dal legislatore che in legge di bilancio per il 2018 a tale fine stabilisce che possano essere effettuate **assunzioni di assistenti sociali** con rapporto di lavoro a tempo determinato **in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale**, **nei limiti di un terzo delle risorse attribuite** a ciascun ambito a valere sulla quota del Fondo povertà per interventi e servizi sociali.

Ma qual è lo stato del servizio sociale professionale nei comuni? In media, secondo l'indagine Istat, la spesa ogni mille residenti è pari a 6,6 mila euro considerando tutta l'utenza del servizio sociale e a poco più di mille euro nello specifico dell'area povertà. Una prima considerazione riguarda proprio l'estensione del servizio sociale professionale nell'area di utenza povertà: come si può osservare nella figura in alto a sinistra, in cui tutti gli ambiti territoriali sono ordinati in base alla spesa sia per tutta l'utenza che per la sola area povertà, quest'ultima è notevolmente più bassa di quella totale (pur essendo leggermente superiore al 7% del totale della spesa commentato nella pagina precedente); inoltre – e più significativamente – nell'area povertà, in più del 10% degli ambiti la spesa è assente e in più di un quarto la spesa è trascurabile (meno di 200 euro ogni mille residenti). Non siamo in grado, sulla base dei dati disponibili, di esprimerci in maniera conclusiva su questi numeri (la funzione del servizio sociale professionale è spesso indivisibile e quindi potrebbe essere classificata sotto altre aree di utenza oppure potrebbe non esserci un problema di povertà in un certo numero di ambiti), ma l'impressione è che **in vaste aree del paese il servizio non sia attivato pur in presenza di un bisogno legato alla povertà**.

Ma, più in generale, quel che è certo è che la **spesa media è lontana dal rappresentare un livello di servizio garantito in modo uniforme** alla totalità della popolazione sull'intero territorio nazionale. Anche considerando il servizio offerto a tutta l'utenza, e non solo ai poveri, nel 10% di ambiti in cui la spesa è più bassa (p10), al più i comuni hanno speso 750 euro ogni mille residenti (si è già detto che la spesa è invece nulla nello specifico della povertà); all'altro estremo – il 10% di ambiti in cui si spende di più (p90) – la spesa è di almeno 12,2 mila euro per tutta l'utenza e di 2,2 mila euro nell'area povertà. Nell'ambito mediano, la spesa ogni mille residenti è di 4,9 mila euro per tutta l'utenza e di 560 euro per la povertà, valori sensibilmente inferiori alla media nazionale prima indicata (6,6 mila euro e mille). Anche pesando gli ambiti per la popolazione residente (figura in basso), il quadro non cambia: concentrandoci sulla sola spesa nell'area povertà, da un lato un decimo della popolazione (p10) vive in territori in cui tale spesa è inferiore a 50 euro e, dall'altro, un altro decimo (p90) di popolazione risiede in ambiti in cui la spesa è di almeno 3 mila euro, differenze nell'ordine di grandezza di 1 a 65!

Il servizio sociale professionale: l'obiettivo



L'eterogeneità della spesa trova riflesso nel numero di operatori in organico delle amministrazioni (figura a sinistra in alto). Dai progetti presentati da tutti gli ambiti a valere sulle risorse del PON inclusione, infatti, emerge a fronte di un numero medio di assistenti sociali ogni 100.000 abitanti pari a circa 14 (cioè circa uno ogni 7 mila abitanti), che un decimo della popolazione (p10) risiede in territori in cui è presente un assistente sociale ogni 20 mila abitanti e, all'altro estremo, nel decimo superiore (p90), è presente almeno un assistente sociale ogni circa 4 mila abitanti.

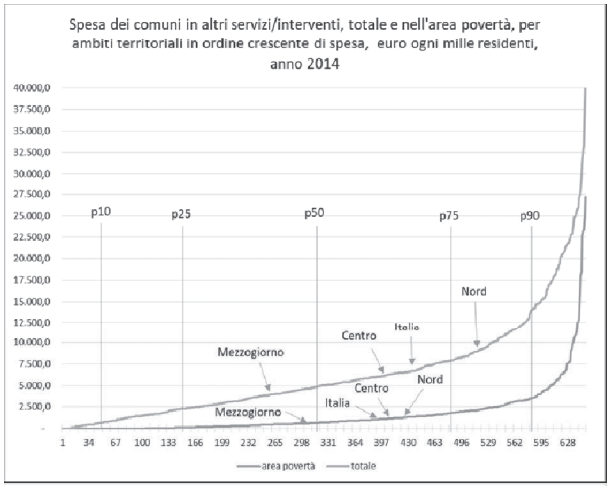
Appare in conclusione opportuno che **i primi obiettivi quantitativi** di questo Piano **siano declinati in termini di servizio sociale professionale**. In questo contesto si ritiene prioritario assicurare un numero congruo di assistenti sociali, quantificabile in almeno un assistente ogni 5.000 abitanti, almeno come dato di partenza nel primo triennio di attuazione del REI. **Gli ambiti che presentano un numero di operatori inferiore al target dovranno vincolare parte delle risorse** della quota servizi del Fondo Povertà nazionale loro attribuite all'acquisizione di tali operatori **al fine di rafforzare il servizio sociale professionale**. Il vincolo è tanto maggiore quanto più lontana è la situazione dell'ambito da quella desiderata, secondo lo schema seguente:

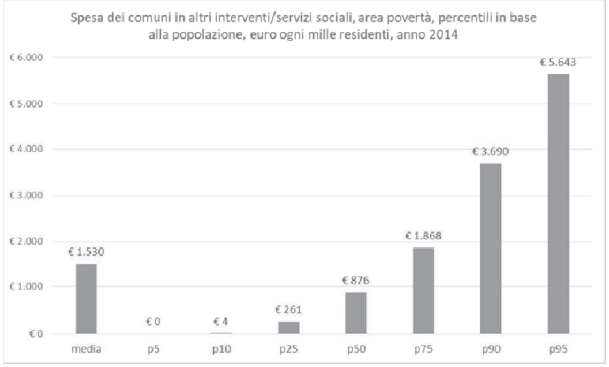
Criteri	Risorse
Meno di 1 assistente sociale ogni 20.000 abitanti	Almeno il 60%
Meno di 1 assistente sociale ogni 10.000 abitanti	Almeno il 40%
Meno di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti	Almeno il 20%
Almeno 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti	Requisito soddisfatto

L'obiettivo da raggiungere è da intendersi nei termini degli operatori presenti per tutte le funzioni del servizio sociale professionale (cioè, non solo per l'area povertà), anche se gli assistenti sociali assunti a valere sulle risorse del Fondo povertà devono essere utilizzati in tale area d'interventi. I vincoli nell'utilizzo delle risorse sono da intendersi fino al raggiungimento dell'obiettivo e comunque nei limiti delle risorse disponibili, nonché nei limiti dei vincoli di contenimento della spesa del personale presenti a legislazione vigente, fatte salve le deroghe previste dall'ultima legge di bilancio nei termini prima esposti. Fermi restando tali vincoli assunzionali (e le deroghe), al fine di assicurare continuità degli interventi e anche di evitare conflitti di interessi, appare opportuno che il servizio sia erogato dall'ente pubblico.

L'esigenza di maggiore omogeneità nella copertura del servizio evidentemente non esaurisce le necessità in quest'area. **Oltre al rafforzamento quantitativo è infatti importante che si modifichino le pratiche del lavoro dei servizi**. Si osservi, ad esempio, la diffusione delle equipe multidisciplinari per gli interventi di contrasto alla povertà (figura a sinistra, in basso), diffusa nelle modalità previste dalle linee guida del SIA (quindi nello specifico della povertà) o comunque come pratica comune dei servizi per la presa in carico solo in poco più di un quarto degli ambiti. Per il resto, per un quarto degli ambiti le equipe con ogni probabilità non sono attivate e per metà lo sono solo con riferimento ai servizi socio-sanitari. Perché il REI possa trovare l'attuazione desiderata è pertanto necessario non solo che il servizio sociale professionale si rafforzi, ma anche che sia **in grado di estendere a tutta la rete del territorio - e, in particolare, ai centri per l'impiego – pratiche finora relativamente diffuse nel solo contesto socio-sanitario.**

Le priorità: i sostegni nel progetto personalizzato





L'attività di *assessment* propria del servizio sociale professionale trova compimento nella definizione del progetto personalizzato, in cui accanto all'esplicitazione degli obiettivi/risultati attesi e agli impegni che la famiglia assume (contatti con i servizi, ricerca attiva di lavoro, frequenza scolastica, ecc.), sono individuati gli specifici **sostegni** di cui il nucleo necessita. **Il progetto investe le diverse dimensioni del benessere del nucleo – lavoro, formazione, istruzione, salute, casa** – e riporta ad unitarietà gli interventi che possono essere messi in campo da parte delle diverse filiere amministrative di governo dei servizi territoriali (servizi sociali, centri per l'impiego, agenzie regionali per la formazione, ASL, scuola, servizi specialistici socio-sanitari, uffici per le politiche abitative, ecc.). Per i settori diversi dal sociale, si tratta degli interventi previsti a legislazione vigente, con la rilevante eccezione dell'**assegno di ricollocazione**, previsto in attuazione del *jobs act* per i percettori della NASPI (il nuovo sussidio di disoccupazione) come misura finalizzata a garantire assistenza specialistica nella ricerca dell'impiego, estesa con l'istituzione del REI anche ai suoi beneficiari. Al REI potranno inoltre associarsi specifiche iniziative, come, ad esempio, nel campo delle politiche attive del lavoro, sarà il caso della cd. **Garanzia Giovani**.

Nello specifico degli interventi e servizi sociali, oltre a quanto previsto a legislazione vigente, interviene la quota servizi del Fondo Povertà, come già precedentemente evidenziato, a rafforzare i sostegni da prevedere nei progetti personalizzati, nell'ottica dell'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. L'elenco degli interventi e servizi finanziabili, previsto dal decreto legislativo 147, è tassativo ed è il seguente (fatti salvi il servizio sociale professionale, di cui si è già detto, e il segretariato sociale, di cui si dirà dopo):

- **tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione;**
- **sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare;**
- **assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità;**
- **sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare;**
- **servizio di mediazione culturale;**
- **servizio di pronto intervento sociale.**

La diffusione di tali interventi – sia per il totale dell'utenza che nello specifico della povertà – è evidenziata nelle figure a sinistra in termini di spesa complessiva ogni mille residenti*. **Il quadro non è qualitativamente diverso da quanto già osservato nel caso del servizio sociale professionale, con una eterogeneità della spesa però più accentuata nel confronto tra i territori** e una quota maggiore dell'area povertà rispetto al totale (figura in alto): per metà degli ambiti (p50) la spesa totale è inferiore a 5 mila euro ogni mille residenti e nell'area povertà inferiore a 700 euro, mentre per il 10% per cento degli ambiti con spesa più alta (p90), questa è almeno di 14 mila euro nel totale e almeno di 3,6 mila euro nell'area povertà. Anche pesando per la popolazione nello specifico della spesa per la povertà (figura in basso), le differenze tra ambiti restano evidenti, oltre che molto più significative che nel caso visto prima del servizio sociale professionale: c'è un 10% della popolazione che vive in ambiti in cui non si spende sostanzialmente nulla (meno di 4 euro ogni mille residenti) e, all'altro estremo, un 10% in cui si spendono almeno 3,7 mila euro. Inoltre, osserviamo anche una notevole eterogeneità all'interno del decimo superiore: il valore p95, a delimitare il 5% di popolazione a spesa più alta, è a oltre 5,6 mila euro.

* L'assistenza domiciliare fuori dall'area povertà si concentra nell'area di utenza disabilità e anziani – in cui da sola vale 460 milioni di euro sui circa 510 complessivi – e assume specifiche caratteristiche non assimilabili agli interventi nell'area povertà: è quindi esclusa nel totale.

I sostegni nel progetto personalizzato: l'obiettivo

E' possibile definire un target quantitativo per i sostegni nel progetto personalizzato così come si è fatto per il servizio sociale professionale? Appare qui opportuno richiamare **i principi fondamentali che devono ispirare il progetto personalizzato**: secondo la norma istitutiva del REI, «*il progetto è definito, anche nella sua durata, secondo principi di* ***proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza*** *rispetto alle necessità di sostegno del nucleo familiare rilevate in coerenza con la valutazione multidimensionale e con le risorse disponibili, in funzione della corretta applicazione delle risorse medesime*» (art. 6, co. 7, del d. lgs. 147/17). A differenza che il servizio sociale professionale, che interviene sempre – cioè, per ogni beneficiario del REI – perlomeno nella fase dell'*assessment* (ma può intervenire anche prima – nell'accesso – e dopo – nella realizzazione del progetto), per gli altri interventi e servizi che costituiscono i sostegni da realizzare nel progetto, sulla base dei sopra richiamati principi di proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza, è necessaria una certa prudenza nell'indicare la frequenza con cui devono essere previsti.

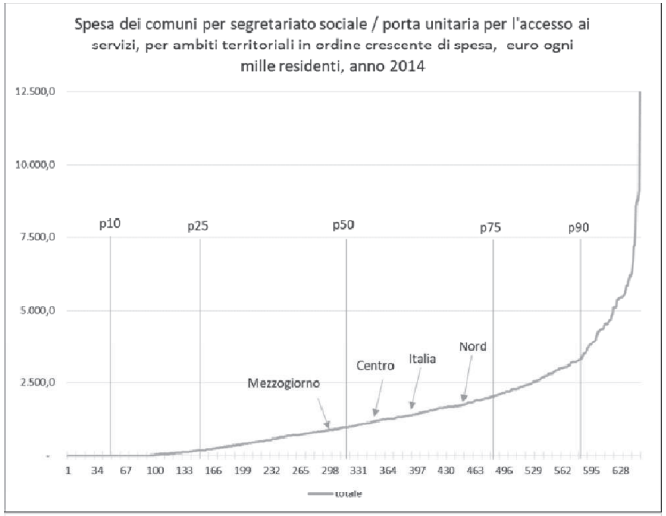
In alcuni casi, è lo stesso legislatore delegato che limita l'azione dei servizi sociali: se in sede di analisi preliminare emerge una situazione di povertà che sia il mero effetto di **una condizione di disoccupazione «ordinaria»** (es. perdita di un posto di lavoro per crisi aziendale, esaurimento della NASPI, difficoltà di reinserimento lavorativo), **il progetto personalizzato va sostituito dal «patto di servizio»** (di cui al decreto legislativo 150 del 2015, art. 20) che i beneficiari REI dovranno stipulare con il centro per l'impiego così come fanno tutti gli altri disoccupati al fine di confermare il proprio stato di disoccupazione. Allo stesso modo, in assenza di bisogni complessi, non dandosi luogo alla formazione di equipe multidisciplinare, il servizio sociale potrebbe procedere ad una progettazione semplificata, senza attivare significativi sostegni. O, ancora, nel caso all'atto della richiesta del REI sia già presente una presa in carico da parte di altri servizi (si pensi a tutta l'area del socio-sanitario), la valutazione e la progettazione già effettuate sono integrate ai fini del REI, ma non necessariamente danno luogo all'attivazione di nuovi sostegni.

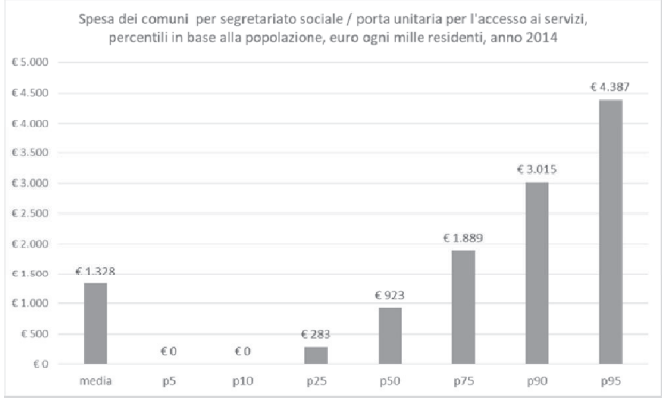
Ne deriva che **è solo nei casi di bisogno complesso** e di un *assessment* che dà luogo all'attivazione dell'equipe multidisciplinare **che appare necessario fissare un target nei termini dell'attivazione degli interventi e dei servizi sociali** di cui alla pagina precedente. Si pensi al caso (probabilmente tra i più frequenti per platee di riferimento di misure quali il REI), di nuclei in cui la situazione di disoccupazione si accompagna ad altre condizioni di fragilità che rendono difficile un inserimento in azienda se non previo un percorso socio-educativo preliminare ovvero un tirocinio finalizzato all'inclusione sociale e all'autonomia (dalle caratteristiche specificamente individuate in un accordo in Conferenza Stato-Regioni del 22.1.2015), sostegni che il servizio sociale deve condividere con il centro per l'impiego – e con il nucleo familiare – in sede di *assessment*. Oppure, si pensi ad una situazione in cui la povertà si accompagna ad una situazione di trascuratezza dei minorenni presenti nel nucleo e l'equipe multidisciplinare attivi servizi di sostegno alla genitorialità coordinandosi con la scuola e i servizi socio-sanitari.

Non è prevedibile il numero di situazioni complesse in cui si ricorre alla composizione dell'equipe e alla definizione di un quadro di analisi approfondito, né il numero di casi in cui in esito a tale quadro emerga la necessità di singoli sostegni (cioè, non si può porre come target un certo numero di tirocini piuttosto che di attivazioni di assistenza domiciliare, ecc.), ma alla luce di quanto sopra appare necessario che **almeno per tutti i nuclei in cui si sia proceduto alla definizione del quadro di analisi approfondito, venga attivato come sostegno nel progetto uno degli interventi o dei servizi sociali** evidenziati alla pagina precedente.

Inoltre, appare opportuno indicare uno **specifico target di intervento**: sulla base delle evidenze recenti, in maniera sempre più concorde **i primi anni di vita – i primi mille giorni – sono considerati una delle fasi più delicate dell'esistenza**, in cui la presenza di specifici fattori di rischio può avere effetti duraturi per il resto della vita così come, viceversa, interventi precoci e di natura preventiva risultano avere la maggiore efficacia. La povertà è indubbiamente uno di quei fattori di rischio che pesano sul futuro dei bambini, se accompagnati ad altre fragilità del nucleo. Inoltre le ricerche dimostrano che interventi di sostegno alla genitorialità, ad esempio nella forma dell'*home visiting* o altri interventi il cui obiettivo sia il sostegno all'esercizio positivo del ruolo genitoriale, migliorando il funzionamento psicosociale e cognitivo dei bambini, hanno un'efficacia duratura nel tempo, soprattutto per i nuclei più fragili in condizioni socio-economiche svantaggiate. **Un obiettivo specifico** di questo Piano **è quindi l'attivazione di un percorso di sostegno alla genitorialità ogni qual volta si presenti una situazione di bisogno complesso come sopra definita e nel nucleo sia presente un bambino o una bambina nei primi mille giorni della sua vita.**

Le priorità: i punti per l'accesso al REI





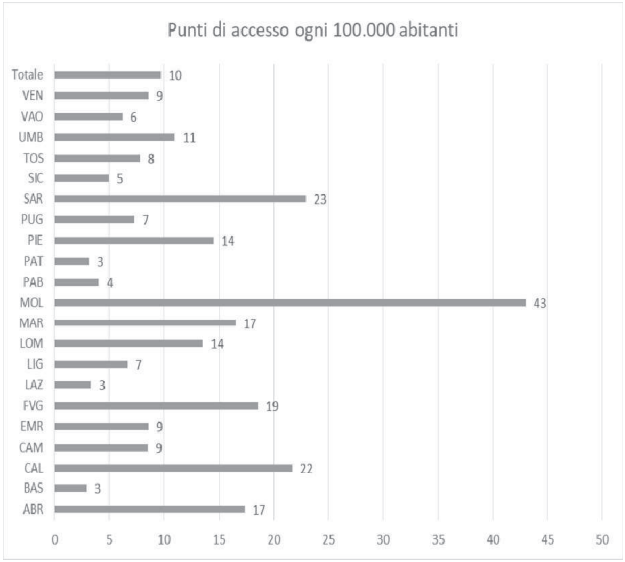
Resta da considerare in questo Piano **il livello essenziale relativo all'informazione e all'accesso al REI.** Non si tratta evidentemente di una novità assoluta nel campo delle politiche sociali territoriali: già in attuazione della legge 328 del 2000 (la legge quadro per il sistema di interventi e servizi sociali), le Regioni con proprie leggi avrebbero dovuto prevedere l'erogazione della prestazione di "*segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari*" (art. 22, co. 4, lett. a).

Come visto precedentemente, il decreto legislativo 147 prevede, con riferimento al REI, una sorta di specializzazione nell'ambito delle funzioni del segretariato sociale con l'istituzione di **punti per l'accesso al REI**, "***presso i quali in ogni ambito territoriale è offerta informazione, consulenza e orientamento ai nuclei familiari*** *sulla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali* ***e, qualora ricorrano le condizioni, assistenza nella presentazione della richiesta del Rei***" (art. 6. co. 1). I punti per l'accesso al REI, pertanto, non sono da considerare strutture separate e andranno integrati nel sistema già (eventualmente) presente nei territori di esercizio delle funzioni di segretariato sociale. I comuni poi potranno prevedere – nella loro autonomia e per specifici bisogni organizzativi – la possibilità che la richiesta del REI venga materialmente effettuata presso una struttura diversa (ad esempio, il CAF), senza che ciò però faccia venir meno la necessità che i punti per l'accesso siano comunque attivati con le descritte funzioni di segretariato sociale.

Trattandosi di servizio di carattere tipicamente trasversale a tutta l'offerta di servizi sociali, non è possibile distinguere uno specifico dell'area «povertà» nel segretariato sociale correntemente offerto a livello territoriale. Nell'indagine Istat il servizio è infatti considerato indivisibile (classificato come «multiutenza») e include anche funzioni che vanno oltre lo specifico del servizio sociale (si pensi alle varie iniziative in materia di porta unica per l'accesso ai servizi socio-sanitari, con una certa diffusione sul territorio e in passato promosse anche a valere sulle risorse del Fondo per le non autosufficienze).

Ad ogni modo, nonostante le previsioni della legge 328 e le specifiche iniziative citate, **anche per il segretariato sociale**, come per gli altri servizi prima analizzati, **il tratto dominante è quello di una distribuzione territoriale estremamente eterogenea** e, in particolare, una spesa molto bassa, se non assente, in una porzione molto ampia di territorio. Nelle figure a lato (in alto, la distribuzione degli ambiti; in basso, i percentili pesando gli ambiti per la popolazione residente), si osserva come la spesa sia nulla per più di un decimo degli ambiti e resti trascurabile anche oltre il 25° percentile (meno di 300 euro ogni mille residenti), mentre la mediana comunque non superi i mille euro. Invece nel 10% degli ambiti a spesa maggiore, questa è di 3,4 mila euro e comunque superiore a 3 mila euro anche pesando per la popolazione.

I punti per l'accesso al REI: l'obiettivo



I punti per l'accesso al REI avrebbero dovuto essere comunicati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo 147 (avvenuta il 14 ottobre 2017). Al 21 marzo 2018 sono 347 gli ambiti che hanno effettuato la comunicazione (poco meno del 60% del totale, cui corrisponde oltre il 65% della popolazione residente). In tali territori mediamente è presente un punto per l'accesso ogni 10 mila abitanti, anche se, complessivamente, oltre un quarto della popolazione risiede in ambiti con meno di due punti di accesso ogni 100.0000 abitanti. Inoltre vi è una notevolissima variabilità tra regioni: si va dagli oltre 40 punti per l'accesso ogni 100 mila abitanti in Molise ai 3 del Lazio, della Basilicata e della P.A. di Trento.

In realtà, nel caso dei punti per l'accesso una certa differenziazione dell'indicatore è anche l'effetto evidente della diversa conformazione territoriale. Si prenda, ad esempio, da un lato, il Molise, in cui sono presenti 136 comuni di cui solo 4 con più di 10 mila abitanti (nessuno con più di 50 mila) e oltre il 90% con meno di 5 mila abitanti; dall'altro lato, il Lazio, in cui Roma da sola ha poco meno della popolazione degli altri 377 comuni della regione messi insieme (l'80% dei quali, comunque, con meno di 10 mila abitanti). Le esigenze dei piccoli comuni sono, in maniera evidente, completamente diverse da quelle di una metropoli come Roma e la dislocazione dei servizi assume caratteristiche non comparabili.

La notevole diffusione in Italia di piccoli comuni rimanda a considerazioni che vanno evidentemente oltre lo specifico dei punti per l'accesso, investendo tutta l'offerta dei servizi sociali (e non solo) e più in generale richiama la **necessità di promuovere la gestione associata dei servizi**. Ma, nel caso di servizi che necessitano di una loro riconoscibilità fisica sul territorio, diventa essenziale tener conto della particolare conformazione del territorio medesimo.

In particolare, si ritiene che, in via generale, per il livello essenziale dell'informazione e dell'accesso al REI, si possa fissare un target nei termini seguenti: **garantire in ciascun ambito territoriale almeno un punto di accesso ogni 40.000 abitanti.** Ma tale target deve tener conto, da un lato, della presenza di comuni molto piccoli, dove va garantita una presenza più capillare degli uffici, seppure con una flessibilità nell'organizzazione dei medesimi eventualmente gestita a livello di ambito territoriale; dall'altro lato, della presenza di città metropolitane, in cui la concentrazione della popolazione permette ad ogni ufficio di soddisfare platee molto più ampie. Quindi, se in un dato ambito territoriale sono compresi **comuni con meno di 10 mila abitanti**, **per tutti tali comuni va complessivamente previsto un punto di accesso ogni 20 mila abitanti**; se invece nell'ambito è compreso un comune capoluogo di **città metropolitana**, **per tale comune l'obiettivo è fissato in un punto per l'accesso ogni 70 mila abitanti**.

Gli obiettivi sopra definiti sono da perseguire nei limiti delle risorse disponibili, come per i servizi precedentemente esaminati, e **sono comunque da considerarsi subordinati al soddisfacimento dei vincoli precedentemente imposti in termini di servizio sociale professionale e di sostegni da prevedere nel progetto personalizzato.**

Il riparto della quota servizi del Fondo Povertà

Funzioni	Risorse 2018
Attuazione dei livelli essenziali connessi al REI (accesso, assessment, progetto personalizzato)	272 milioni
Interventi e servizi in favore di persone in povertà estrema e senza dimora	20 milioni
Sperimentazione neo-maggiorenni già in carico nella minore età	5 milioni
Totale	**297 milioni**

I livelli essenziali delle prestazioni prima esaminati devono essere garantiti nei limiti delle risorse disponibili nel Fondo Povertà, dotato a tal fine di **297 milioni di euro nel 2018, 347 milioni nel 2019 e a 470 milioni di euro a decorrere dal 2020**. In realtà, alcuni interventi e servizi di contrasto alla povertà hanno specificità tali da non esaurirsi nel modello finora illustrato; è il caso in particolare dei **senza dimora** (e, più in generale, di chi è in **povertà estrema**) in cui la complessità del bisogno può esser tale da richiedere apposite strategie di accompagnamento, di intensità e specializzazione non immaginabili nella generalità dei progetti da predisporre per i beneficiari del REI. A questi interventi è destinata **una quota pari in termini strutturali a 20 milioni di euro**, sulla base del modello già concordato in sede di Conferenza Unificata volto a promuovere politiche cd. dell'*housing first* (cfr. *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione in Italia*, approvate in Conferenza Unificata il 5.11.2015, da considerare parte essenziale di questo Piano per quanto concerne la programmazione dei servizi per i senza dimora).

Inoltre, per il triennio 2018-20, ad altri interventi di elevata specializzazione e delicatezza – rivolti **a neo-maggiorenni in uscita da un percorso di presa in carico** a seguito di allontanamento dalla famiglia di origine **– sono destinati in via sperimentale 5 milioni annui**. In questo caso, sarà uno specifico decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa in Conferenza Unificata, a stabilire le modalità attuative della sperimentazione.

Ma a parte questi interventi, il resto della quota servizi **– 272 milioni di euro nel 2018, cui si aggiungono 50 milioni nel 2019, 173 milioni nel 2020 e 178 a decorrere dal 2021** – è volto a finanziare gli obiettivi di servizio prima individuati in attuazione dei **livelli essenziali del REI.**

Tali risorse sono trasferite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali direttamente agli ambiti territoriali, una volta valutata la coerenza del Piano regionale con le finalità di questo Piano nazionale. **Le Regioni potranno comunque integrare, a valere sui propri bilanci, le risorse da finalizzare al rafforzamento dei servizi di contrasto alla povertà sul proprio territorio di competenza**: in tal caso, potranno anche eventualmente richiedere che le risorse non siano trasferite direttamente agli ambiti, provvedendovi la Regione in forma integrata (entro 60 giorni dal ricevimento delle risorse nazionali).

Ma sulla base di quali criteri avviene il trasferimento agli ambiti o alle Regioni? Poiché le risorse sono legate agli obiettivi di servizio in un'ottica di progressione graduale verso livelli essenziali delle prestazioni da garantire uniformemente nel paese, a regime la quota servizi del Fondo povertà da trasferire a ciascun territorio andrà individuata a partire da una stima del fabbisogno e del costo standard delle prestazioni connesse. Ma è evidente che si tratta di un percorso graduale che può trovare definizione solo dopo un assestamento dei numeri e delle caratteristiche dei beneficiari e l'affermazione di un modello di servizi – come immaginati dal legislatore delegato – che permetta di stimarne con più accuratezza i costi.

Cruciale da questo punto di vista è l'alimentazione della istituenda Banca dati REI, parte del nuovo Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS) previsto dal legislatore delegato per la raccolta dei dati non solo sulle prestazioni erogate, ma anche sulle valutazioni e le progettazioni personalizzate effettuate, nonché sulle caratteristiche dell'offerta dei servizi attivata, anche in termini di professioni e operatori sociali coinvolti.

Gli indicatori di riparto

Indicatori riparto quota livelli essenziali REI	Peso
Beneficiari SIA (Inps)	20%
Povertà assoluta (Istat)	20%
Grave deprivazione materiale (Eurostat)	20%
Rischio di povertà (Eurostat)	20%
Popolazione residente (Istat)	20%
Totale	**100%**

Se quindi a regime, sulla base dell'attuazione della misura e delle informazioni raccolte, si procederà ad una standardizzazione territoriale dei costi connessi all'attuazione del REI, **nella prima fase – e sicuramente per il periodo di vigenza di questo Piano – non ci si può che riferire agli indicatori disponibili** al fine di individuare i fabbisogni di ciascun territorio.

In tal senso, non può che considerarsi innanzitutto un indicatore della distribuzione territoriale della misura "ponte" che il Governo ha lanciato nel 2016 nel mentre si definiva il REI: **i beneficiari del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)**, infatti, per quasi tutto il 2018 si affiancheranno a quelli del REI (se non si saranno già "trasformati" in beneficiari REI); si tratta quindi del primo nucleo di percettori della misura di cui si ha certezza nella rappresentazione del fabbisogno. L'indicatore andrà poi sostituito all'inizio del 2019 dall'analogo indicatore sulla distribuzione territoriale effettiva dei beneficiari del REI (a sua volta da aggiornare all'inizio del 2020).

I beneficiari del SIA, però, non sono necessariamente distribuiti territorialmente in maniera analoga a come lo saranno quelli del REI, visto soprattutto che a partire dal 1° luglio la misura diventa pienamente universale. Si ritiene quindi necessario, ai fini della stima del fabbisogno, accompagnare l'indicatore SIA con alcuni indicatori statistici, selezionandone in particolare tre tra quelli di cui si è detto nella prima parte del Piano: **la povertà assoluta, la grave deprivazione materiale e il rischio di povertà**.

Infine, nella fase di avvio – sicuramente per il primo triennio – è importante che in tutto il paese i servizi siano rafforzati a seguito dell'istituzione del REI: si ritiene pertanto opportuno destinare una quota di risorse alle Regioni in base alla **popolazione residente**.

Per ciascuno di questi indicatori andrà ricostruita la quota regionale rispetto al totale nazionale (cioè, il numero di beneficiari SIA residenti in una data regione sul totale nazionale, il numero di residenti sul totale, e così via; per la povertà assoluta, che non è disponibile con dettaglio regionale, alle singole regioni si applicherà l'incidenza della macro-area di appartenenza). **A ciascuno di questi indicatori è attribuito un peso del 20% nel riparto**, in maniera che la quota attribuita ad ogni Regione sia la media delle quote ottenute sulla base delle distribuzioni territoriali dei singoli indicatori. Ricordiamo che quello che qui rileva – trattandosi di riparto – non è il numero assoluto di persone in ciascuna di queste condizioni, ma la diffusione relativa nel confronto tra regioni (cioè, ad esempio, se per ogni singolo indicatore la regione A presenta il doppio di persone della regione B, la prima riceve il doppio delle risorse).

Gli indicatori sopra descritti non sono disponibili a livello di ambito territoriale, se non con riferimento alla distribuzione territoriale del SIA (e, in futuro del REI) e alla popolazione residente. Sarà il decreto di riparto delle risorse (decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Unificata) ad individuare eventualmente criteri uniformi in tutte le Regioni per la distribuzione agli ambiti territoriali, atteso che, altrimenti, resta nelle competenze della Regione l'individuazione della quota da attribuire ai singoli ambiti territoriali.

Per la quota del Fondo destinata ai senza dimora e ai neo-maggiorenni si ritiene, invece, necessario utilizzare indicatori diversi. **I senza dimora sono in particolare concentrati nelle grandi aree urbane**: nelle prime sette città metropolitane sono presenti oltre la metà dei senza dimora del paese e sono le uniche città in cui se ne contano più di mille ciascuna. Come già per gli interventi finanziati nel 2017 a valere sul PON inclusione e sul FEAD, si ritiene che **il 50% delle risorse debbano essere riservate a tali comuni e il resto alle regioni**, eventualmente identificando d'intesa con la regione interessata specifiche destinazioni per comuni con particolare concentrazione del fenomeno.

Quanto infine ai neo-maggiorenni, anche in questo caso, soprattutto con riferimento ai servizi socio-educativi residenziali, sembra esserci una particolare concentrazione nelle città metropolitane, dove si trova infatti quasi il 30% dei minorenni fuori famiglia nei servizi residenziali. Si ritiene comunque che, **oltre alle città metropolitane, ciascuna regione debba poter partecipare alla sperimentazione** per un numero di ambiti dipendente dalla diffusione della popolazione interessata, da identificare con apposito riparto.