

VALUTAZIONE DI PROCESSO DELL'ASSEGNO DI INCLUSIONE

I primi mesi di implementazione dei percorsi di inclusione sociale

Executive Summary

L'Assegno di Inclusione (ADI) è la misura di contrasto alla povertà introdotta in Italia il 1° gennaio 2024 in sostituzione del Reddito di Cittadinanza (RdC). Il passaggio da RdC ad ADI ha segnato un importante cambiamento, passando da una misura soggetta alla sola prova dei mezzi¹ a una misura di tipo anche categoriale, caratterizzata dal rafforzamento dei percorsi di attivazione. L'ADI, infatti, è destinato unicamente alle seguenti categorie familiari: nuclei con persone minorenni, nuclei con persone con almeno 60 anni di età, nuclei con persone con disabilità e nuclei con individui in condizioni di svantaggio², con l'obiettivo di fornire un sostegno economico alle categorie più vulnerabili della popolazione. La misura si articola in due principali componenti: (a) il beneficio economico e (b) i percorsi di inclusione sociale e lavorativa³.

Nel corso del 2024, circa 764.000 nuclei familiari, pari a circa 1.8 milioni di individui, hanno beneficiato dell'ADI per almeno una mensilità. Campania, Sicilia e Puglia registrano più della metà del totale dei beneficiari. La categoria prevalente tra i beneficiari è quella dei nuclei con almeno un individuo con almeno 60 anni di età (50%), seguita dai nuclei con almeno un individuo con disabilità (45%) e dai nuclei con almeno una persona minorenne (37%). Solo il 2% dei nuclei ha almeno un componente in condizioni di svantaggio. A marzo 2025, oltre il 94% dei nuclei beneficiari dell'ADI⁴ ha effettuato il primo incontro con i Servizi Sociali dei Comuni.

Evidenze nazionali e internazionali riportano che la messa a regime di una misura di questa portata richiede dei tempi minimi di effettiva attuazione, soprattutto rispetto al pieno sviluppo delle componenti di inclusione sociale e di attivazione dei beneficiari, che necessitano di una infrastruttura digitale, fisica e organizzativa, oltre a risorse umane formate e servizi territoriali disponibili. L'implementazione dell'ADI ha potuto in parte beneficiare dell'esperienza delle misure che l'hanno preceduta. Si è ritenuto, però, opportuno procedere con una valutazione del processo di implementazione della nuova misura sui territori nei primi mesi, per analizzare le principali

¹ Valutazione della situazione economica del nucleo richiedente.

² Cfr. Allegato II per maggiori dettagli sulla categoria svantaggio.

³ La misura è stata introdotta unitamente al Supporto per la formazione e il lavoro (SFL), rivolto a individui in condizioni di povertà che non hanno i requisiti per accedere all'Assegno di inclusione, nell'ambito di un disegno unitario in materia di contrasto alla povertà e attivazione lavorativa.

⁴ Nuclei beneficiari dell'ADI con beneficio economico in erogazione a marzo 2025.

criticità iniziali, identificare gli elementi maggiormente funzionali ed evidenziare margini di miglioramento e possibili azioni correttive da apportare al disegno ed alle procedure attuative.

La valutazione di processo è stata realizzata tra luglio e dicembre 2024, ed è il risultato di un importante lavoro di analisi quali-quantitativa, che ha integrato fonti amministrative, rilevazioni ad hoc ed interviste in presenza, rivolte ai principali attori dell'implementazione dell'ADI. Le analisi e le conclusioni del presente Rapporto si propongono come base per una riflessione congiunta su elementi positivi da preservare e potenziare, potenziali azioni correttive e proposte di miglioramento volti a garantire una più efficace implementazione su tutto il territorio nazionale, da perseguire in dialogo con gli altri attori coinvolti nel processo di attuazione. Di seguito vengono presentati i principali spunti di riflessione emersi dalle analisi suddivisi per area tematica⁵.

Organizzazione e governance dei servizi. L'organizzazione ed il governo dei servizi risultano molto eterogenei tra gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) del territorio italiano, evidenziando alcune carenze infrastrutturali, ancora da colmare. Innanzitutto, solo il 31% degli ATS analizzati presenta una gestione dei servizi in forma associata, il 23% in forma singola ed il restante il 44% in forma mista⁶. Inoltre, il 38% degli ATS, quindi circa 4 su 10, risulta non avere accordi strutturati per il lavoro delle equipe integrate⁷, percentuale che sale al 48% nei territori del Sud e delle Isole. In termini di carico di lavoro, il meridione e le grandi città registrano un numero medio di beneficiari ADI per operatore sociale⁸ decisamente superiore alla media nazionale di 62 nuclei. Nei centri molto densi al Sud e nelle Isole si stima un valore superiore ai 90 nuclei per operatore sociale, inferiore solo alle grandi città del Sud, dove in media si stimano circa 130 nuclei per operatore sociale. Un fattore questo che spesso rende più difficile una presa in carico effettiva dei beneficiari dell'ADI. In totale, sono stati, infine, registrati in SIOSS circa 6.000 interventi e servizi disponibili sul territorio rivolti ad anziani, persone con disabilità, famiglie e minori ed adulti fragili. Di questi, solo 823, pari al 13,7% del totale, risultano specificamente afferenti all'area povertà.

Al fine di supportare una più uniforme organizzazione dei servizi e del lavoro di rete si suggerisce agli Enti territoriali un rafforzamento della collaborazione tra servizi, attraverso la definizione di accordi

⁵ Organizzazione dei servizi e governance; informazione e accessibilità della misura; dalla sottoscrizione del Patto di Attivazione Digitale (PAD) all'Analisi Preliminare (AP); dal Quadro di Analisi (QA) al monitoraggio; strumenti e attività a supporto degli operatori; le differenze rispetto a RdC.

⁶ Nella gestione in forma associata tutti i servizi sono gestiti a livello di ATS. Invece, nella gestione in forma singola tutti i servizi sono gestiti a livello di Comune.

⁷ Equipe composta da operatori che afferiscono a più servizi. Si parla di equipe multidisciplinare, invece, nei casi di equipe composte da professionisti afferenti a più discipline, che possono appartenere anche al medesimo servizio territoriale.

⁸ Il riferimento è al totale degli operatori sociali, come risultante dai dati registrati sulla piattaforma SIOSS.

formali di collaborazione. A tale fine il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali promuove modalità di lavoro in rete attraverso la diffusione delle relative Linee Guida⁹. Si suggerisce inoltre il potenziamento della gestione associata, per garantire un'organizzazione più efficace e omogenea degli ATS, a partire dalle Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli ATS per l'Attuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, nel cui ambito sono definiti precisi impegni da parte dei diversi livelli di governo, incluso, per quanto riguarda il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, quello di favorire la semplificazione dell'utilizzo dei Fondi nazionali dedicati al sistema dei servizi sociali. Infine, con l'obiettivo di migliorare i carichi di lavoro degli operatori, si suggerisce di continuare il rafforzamento del Servizio Sociale Professionale, anche attraverso la stabilizzazione del personale, tramite un maggior utilizzo dei fondi dedicati, nonché favorire la capacitazione amministrativa e il rafforzamento delle altre figure professionali necessarie alla costituzione di equipe multi professionali, anche attraverso le opportunità rese disponibili con il Programma PN inclusione 2021-2027.

Informazione e accessibilità della misura. Secondo gli operatori intervistati, i cittadini non sono stati raggiunti da un'informazione completa sulla misura, cosa che potrebbe aver anche scoraggiato alcuni potenziali beneficiari a presentare domanda, soprattutto nelle fasi iniziali di implementazione. Inoltre, gli operatori sociali hanno riscontrato difficoltà da parte dei beneficiari ad accedere alla misura a causa della mancanza di chiarezza sui requisiti di accesso e difficoltà nell'ottenere le certificazioni necessarie, in particolare quelle attestanti la condizione di svantaggio. Dalla percezione degli operatori, infine, emerge che le fonti di informazione più utilizzate dai cittadini sono state il passaparola, i *mass media*, i Centri di Assistenza Fiscale (CAF) e Patronati, che tuttavia, secondo la percezione degli operatori, sono risultati scarsamente informati sulla misura.

Si ritiene che la difficoltà maggiore nel comprendere se si possiedono i requisiti di accesso possa riguardare il requisito reddituale (preso a riferimento anche per la determinazione dell'importo spettante), che viene valutato aggiornando il valore dichiarato nell'ISEE con riferimento ai trattamenti assistenziali correntemente percepiti risultanti all'INPS e dividendolo per una scala di equivalenza che include solo alcuni dei componenti. Tale definizione del requisito reddituale rende difficile per il cittadino valutare a priori se rientra nella soglia. Il possesso di tale requisito, tuttavia, non è autodichiarato dal cittadino ma verificato direttamente dall'INPS sulla base delle informazioni in suo possesso. Occorre però evitare il caso di cittadini che non presentano la domanda ritenendo di non avere requisiti che invece posseggono. Fatta questa premessa, l'esigenza di semplificazione che emerge dalla analisi andrebbe comunque contemporanea con la necessità di garantire equità e adeguatezza nella definizione dell'importo. Per quanto riguarda le persone in condizioni di svantaggio, il ridotto numero di beneficiari

⁹ <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/linee-guida-reti-servizi-adi-strumenti-sociale-vol-4.pdf>

in tali condizioni suggerisce una difficoltà di intercettare queste persone. Una migliore definizione e una maggiore complementarietà tra le misure ADI e SFL, potrebbero permettere di intercettare una più ampia platea di nuclei familiari in condizioni di vulnerabilità. Per quanto riguarda l'ADI, il rafforzamento e l'effettività nel tempo del coinvolgimento dei beneficiari nelle azioni di attivazione lavorativa e sociale potrebbero rendere compatibile l'estensione della platea beneficiaria con la necessità di prevenire comportamenti opportunistici da parte di chi non si trova in una reale condizione di vulnerabilità. In ogni caso si suggerisce agli Enti territoriali, con particolare riferimento al raggiungimento delle categorie più fragili, di dare piena attuazione al Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2024-2026 (Piano Povertà), che in riferimento al servizio di segretariato sociale prevede la possibilità di offrire assistenza nella presentazione della richiesta e nella registrazione alla piattaforma SIISL, anche con il coinvolgimento di Enti del terzo settore, in particolare nell'ambito dei Centri Servizi per il contrasto della povertà, e degli enti attivi nella distribuzione alimentareⁱ.

Per la medesima finalità il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha previsto l'attivazione di percorsi formativi, rivolti a CAF e Patronati o ad enti del Terzo Settore, volti a supportare la corretta informativa sulla misura, sia riguardo i criteri e le modalità di accesso, che riguardo gli obblighi di attivazione nell'ambito dei percorsi di inclusione.

Dalla sottoscrizione del Patto di Attivazione Digitale (PAD) all'Analisi Preliminare. La popolazione obiettivo dell'ADI ha dimostrato di possedere scarse competenze digitali e spesso di non avere gli strumenti e le connessioni necessari all'attivazione autonoma richiesta dalla misura (ad es. attivazione dello SPID, accesso al SIISL e sottoscrizione del PAD). In generale, la platea dei beneficiari ADI si caratterizza, inoltre, per consistenti fragilità: anziani e persone con disabilità sono le tipologie familiari prevalenti, spesso portatrici di bisogni complessi, che necessiterebbero un accompagnamento continuativo da parte dei servizi. L'introduzione del primo incontro obbligatorio presso i Servizi Sociali ha in effetti permesso l'avvicinamento ai Servizi Sociali per tutti i nuclei beneficiari ADI, a differenza di RdC, facilitando, in taluni casi, e al di là degli obblighi di attivazione, l'effettivo avvio di percorsi di inclusione che vanno oltre il beneficio economico. Infine, l'Analisi Preliminare (AP) è generalmente apprezzata dagli operatori intervistati così come lo strumento relativo in GePI, ma in considerazione dei grandi numeri iniziali, dei ritardi di interoperabilità delle piattaforme e di assegnazione dei casi, la necessità di rispettare la tempistica dei 120 giorni per il primo incontro ha fatto sì che spesso, nei primi mesi di implementazione, questa fase del processo di presa in carico si risolvesse in un unico colloquio, rappresentando un adempimento più formale che sostanziale.

Al fine di garantire un accesso semplificato ai servizi per i beneficiari più fragili, è stata definita una proposta di modifica normativa che prevede l'eliminazione dell'obbligo di sottoscrizione del PAD per le persone anziane e con disabilità. Inoltre, come già sottolineato al punto precedente, con il Piano povertà

2024-2026 è stato consentito l'uso delle risorse del Fondo Povertà ai fini dell'ampliamento degli sportelli informativi sulla misura, anche in supporto all'accesso digitale dei cittadini. In esito a tale analisi se ne promuove l'utilizzo a tale fine da parte degli Enti territoriali. Inoltre, come previsto dalle Linee Guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale (PaIS), approvate con il Decreto Ministeriale n. 72 del 2 maggio 2024, si raccomanda ai servizi sociali di fornire un percorso di accompagnamento e supporto a tutte le famiglie beneficiarie ADI attraverso il PaIS, indipendentemente dagli obblighi di attivazione e dalla presenza di condizionalità per i beneficiari previste dalla norma. Infine, si ritiene opportuno attentamente monitorare la scadenza dei primi 18 mesi della misura e fornire opportuni indirizzi operativi, per evitare che le procedure amministrative e di scambio tra banche dati per la gestione dei casi di rinnovo della domanda portino ad un nuovo accorciamento dei tempi utili per l'aggiornamento dell'Analisi Preliminare, in particolare per quei nuclei, non tenuti agli obblighi, per i quali non sono avvenuti incontri periodici con i servizi, se non su base volontaria.

Dal Quadro di Analisi (QA) al monitoraggio. Il QA, semplificato e reso non più obbligatorio nel passaggio da RdC ad ADI, secondo gli operatori rimane uno strumento utile per valutare i nuclei familiari con bisogni complessi. Tuttavia, il QA risulta poco utilizzato, anche in considerazione dell'assenza di supporto da parte di equipe multidisciplinari e multiservizio determinata per lo più dalla mancanza di protocolli operativi. L'attivazione di equipe interne al servizio sociale risulta, invece, una pratica abbastanza diffusa tra i territori, che però non è resa visibile e valorizzata dallo strumento esistente. Il Patto per l'Inclusione Sociale (PaIS) risulta molto apprezzato dagli operatori. Nella pratica però, le tipologie di obbligo¹⁰ ne influenzano la sottoscrizione. Infatti, nonostante la sottoscrizione del PaIS sia raccomandata per tutti i nuclei beneficiari indipendentemente dagli obblighi di attivazioni previsti, gli operatori tendono a dare meno priorità ai nuclei i cui componenti non hanno obblighi, a causa degli elevati carichi di lavoro. Inoltre, si riscontra una scarsa attivazione di sostegni¹¹, dovuta alla limitata offerta di servizi sul territorio e all'assenza di procedure formalizzate che favoriscono l'attivazione da parte del case manager dei servizi afferenti alle diverse aree e filiere amministrative. Infine, il monitoraggio dei percorsi¹² è considerato cruciale dagli operatori, anche in assenza di obblighi per i beneficiari, poiché permette una rivalutazione periodica dei bisogni e dei progressi del nucleo e dei suoi componenti.

¹⁰ Successivamente alla valutazione multidimensionale, il percorso di attivazione prosegue in maniera differente sulla base delle caratteristiche dei singoli componenti. Vengono individuate 4 tipologie di obbligo che determinano 4 diversi percorsi di attivazione: Obbligo di attivazione sociale e lavorativa, facoltà di attivazione sociale e lavorativa, facoltà di attivazione del Supporto Formazione e Lavoro (SFL), obbligo di attivazione sociale e facoltà di attivazione lavorativa.

¹¹ Servizi e interventi che vengono attivati a supporto del nucleo beneficiario dell'ADI a integrazione del beneficio economico.

¹² Incontri periodici con i Servizi Sociali per la verifica degli impegni e delle condizioni di benessere del nucleo familiare.

Le analisi evidenziano la necessità di promuovere protocolli operativi per il lavoro delle equipe tra professionisti di servizi differenti, per favorire l'approfondimento dei bisogni complessi, ed incentivare l'utilizzo del QA, e rendere possibile la registrazione di equipe tutte interne al servizio sociale. Inoltre, si suggerisce di agevolare una formazione congiunta tra operatori di servizi diversi per rafforzarne l'integrazione, favorire lo scambio e lo sviluppo di linguaggi condivisi. Si ritiene utile valutare una ridefinizione del Quadro di Analisi, proponendo facoltativamente l'utilizzo di specifici indicatori che dettaglino meglio l'attuale "guida all'osservazione" definita per le diverse dimensioni e sottodimensioni di analisi. Infatti, per quei territori che non siano dotati di una propria strumentazione di dettaglio, la Guida all'osservazione da sola risulta poco operativa e la definizione del Quadro di analisi rischia di aggiungere poco a quanto rilevato con l'Analisi preliminare. Si ritiene opportuno, infine, promuovere la definizione del PalS per tutte le famiglie beneficiarie ADI, indipendentemente dagli obblighi di attivazione, per garantire l'avvicinamento ai servizi.

Strumenti e attività a supporto degli operatori. Durante la transizione da RdC ad ADI, per facilitare il lavoro degli operatori sociali, sono state implementate diverse modifiche alla piattaforma GePI¹³. Gli operatori sono stati supportati nella prima fase di attuazione della misura attraverso la realizzazione di materiale formativo ed informativo pubblicato sul sito ADI operatori. Particolare rilevanza è stata data alla disseminazione delle Linee Guida PalS, attraverso un piano formativo e la creazione di una pagina dedicata. Infine, le nuove funzionalità della piattaforma GePI, sviluppate in risposta ai bisogni degli operatori emersi durante la precedente valutazione di processo RdC, hanno facilitato il lavoro degli operatori sociali nell'implementazione dei percorsi di inclusione.

Il supporto informativo e formativo continuo, anche attraverso le risposte ai quesiti, la predisposizione di FAQ e l'aggiornamento costante delle pagine del sito, rappresentano le azioni più efficaci per un accompagnamento costante degli operatori nell'implementazione della misura e delle modifiche via via apportate. Il miglioramento dell'interoperabilità tra le banche dati degli enti coinvolti nell'implementazione dell'ADI incentiverebbe l'utilizzo della piattaforma GePI come unico strumento a supporto dei percorsi di inclusione sociale. Al riguardo, l'accordo tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Dipartimento per la transizione digitale per l'attuazione del Fascicolo sociale e lavorativo intende proprio favorire la messa a disposizione di dati in interoperabilità agli enti titolati al loro utilizzo per le funzioni di competenza, secondo le linee guida di progettazione dei servizi della Piattaforma Digitale Nazionale Dati. Inoltre, l'integrazione in piattaforma GePI di un catalogo dei servizi informatizzato renderebbe l'attivazione dei servizi più agevole ed omogenea sul territorio nazionale.

¹³ Gestionale dei Patti per l'Inclusione Sociale attraverso il quale operano gli assistenti sociali che lavorano nell'ambito dell'ADI.

Le differenze rispetto a RdC. Il passaggio da RdC ad ADI ha necessariamente comportato una riduzione della platea in termini di beneficiari rientranti nei nuovi criteri di ammissibilità, unitamente al rafforzamento dei percorsi di attivazione. La platea ADI risulta non solo ridotta, ma anche differenziata rispetto a RdC, comprendendo solo nuclei con persone con almeno 60 anni di età persone con disabilità, minori o persone in condizione di svantaggio. In media, rispetto ai beneficiari RdC, i beneficiari ADI registrano livelli medi più alti di beneficio economico mensile. Sebbene ridotti in numero assoluto, i nuclei monocomponenti restano la categoria più rappresentata, per lo più composta da persone ultrasessantenni. Infine, l'organizzazione territoriale per l'accompagnamento dei beneficiari ADI risulta parzialmente modificata rispetto a RdC per la maggior parte degli ATS, in risposta all'introduzione di nuove procedure e modalità operative per l'attuazione dell'ADI¹⁴.

Un approfondimento rispetto ai nuclei potenzialmente esclusi dalla misura per disegno e caratteristiche tipologiche familiari, permetterebbe di valutare soluzioni per consentire a una quota più ampia della popolazione in stato di povertà di poter accedere alla nuova misura.

ⁱ Al riguardo il Piano riporta quanto segue: "Il Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 154 del 13 dicembre 2023, attuativo dell'ADI, stabilisce inoltre che, al fine di favorire l'accesso alla misura delle persone in condizioni di bisogno, i servizi territoriali operino in stretto raccordo con gli enti del Terzo settore, attivi nel contrasto alla povertà. Prevede in particolare: che l'attività di tali enti sia riconosciuta, agevolata e valorizzata da parte dei competenti servizi, anche attraverso specifici accordi e protocolli; che possano essere previsti punti informativi o di supporto alla presentazione della domanda presso le strutture di Terzo settore, in particolare nell'ambito dei Centri Servizi per il contrasto della povertà di cui al paragrafo 3.3.4.2; che siano promosse specifiche forme di collaborazione con gli enti attivi nella distribuzione alimentare a valere sulle risorse dei Fondi europei, anche al fine di facilitare l'accesso all'ADI dei beneficiari della distribuzione medesima, ove ricorrono le condizioni."

¹⁴ Ad esempio, modifiche nel numero di operatori sociali dedicati alla misura e introduzione di nuove modalità operative per la convocazione entro 120 giorni dalla firma del PAD.