



Regione Lombardia
LA GIUNTA

DELIBERAZIONE N. XII/ 5092

SEDUTA DEL 06/10/2025

Presidente **ATTILIO FONTANA**

Assessori regionali **MARCO ALPARONE** *Vicepresidente*
ALESSANDRO BEDUSCHI
GUIDO BERTOLASO
FRANCESCA CARUSO
GIANLUCA COMAZZI
ALESSANDRO FERMI
PAOLO FRANCO
GUIDO GUIDESI

ROMANO MARIA LA RUSSA
ELENA LUCCHINI
FRANCO LUCENTE
GIORGIO MAIONE
BARBARA MAZZALI
MASSIMO SERTORI
CLAUDIA MARIA TERZI
SIMONA TIRONI

Con l'assistenza del Segretario Riccardo Perini

Su proposta dell'Assessore Elena Lucchini di concerto con Guido Bertolaso, Simona Tironi, Paolo Franco

Oggetto

APPROVAZIONE DEL PIANO REGIONALE PER GLI INTERVENTI E I SERVIZI SOCIALI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ 2024–2026 AI SENSI DEL D.LGS. N. 147/2017 - (CONCERTO CON GLI ASSESSORI BERTOLASO, TIRONI E FRANCO)

Si esprime parere di regolarità amministrativa ai sensi dell'art.4, comma 1, l.r. n.17/2014:

I Direttori Generali Francesco Maria Foti Mario Giovanni Melazzini Paolo Mora Giuseppe Di Ramondo

I Dirigenti

Micaela Aminta Nastasi

Davide Sironi



Regione Lombardia

LA GIUNTA

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

RICHIAMATO il d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà" e successive modificazioni;

CONSIDERATO che l'articolo 14, comma 1 del sopra richiamato d.lgs., fatte salve le competenze regionali in materia di normazione e programmazione delle politiche sociali, stabilisce che le regioni e le province autonome adottano con cadenza triennale un atto di programmazione per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, 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;

VISTO il d.lgs. n. 117 del 3 luglio 2017, "Codice del Terzo Settore";

VISTO l'articolo 1, comma 386, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" che istituisce presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un fondo denominato "Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale";

VISTO il decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85 recante "Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro", che in particolare:

- all'articolo 1 istituisce, a decorrere dal 1° gennaio 2024, l'Assegno di inclusione quale misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa;
- all'articolo 2 dispone che "l'Assegno di inclusione è riconosciuto, a richiesta di uno dei componenti del nucleo familiare, a garanzia delle necessità di inclusione dei componenti di nuclei familiari con disabilità, come definita ai sensi del regolamento di cui al DPCM 5 dicembre 2013, n. 159, nonché dei componenti minorenni o con almeno sessant'anni di età ovvero dei componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi sociosanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione";
- all'articolo 4 stabilisce che "I servizi sociali effettuano una valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare, finalizzata alla sottoscrizione di un patto per l'inclusione";
- all'articolo 6, comma 1, prevede che "I nuclei familiari beneficiari dell'Assegno di inclusione, una volta sottoscritto il patto di attivazione digitale, sono tenuti ad aderire ad un percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa. Il percorso viene definito nell'ambito di uno o più progetti finalizzati a identificare i bisogni del nucleo familiare nel suo complesso e dei singoli componenti;



Regione Lombardia

LA GIUNTA

- all'articolo 6, comma 2, prevede che “La valutazione multidimensionale di cui all'articolo 4, comma 5, è effettuata da operatori del servizio sociale competente del Comune o dell'Ambito territoriale sociale e ove necessario, è svolta da un'équipe multidisciplinare definita dal servizio sociale coinvolgendo operatori afferenti alla rete dei servizi territoriali, con particolare riferimento ai servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istruzione”;
- all'articolo 6, comma 4, stabilisce l'obbligo di adesione e partecipazione attiva a tutte le attività formative, di lavoro, nonché alle misure di politica attiva, comunque denominate, individuate nel progetto di inclusione sociale e lavorativa, per i componenti del nucleo familiare, maggiorenni, che esercitano la responsabilità genitoriale non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, e che non abbiano carichi di cura;
- all'articolo 6, commi 8 e 9, stabilisce che “I servizi per la definizione dei percorsi personalizzati e i sostegni in essi previsti costituiscono livelli essenziali delle prestazioni”;

VISTO il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 154 del 13 dicembre 2023, che chiarisce gli elementi essenziali e le modalità attuative dell'Assegno di inclusione e specifica le categorie dei soggetti da considerare in condizione di svantaggio;

VISTE le disposizioni sui Progetti Utili alla Collettività (PUC) per i beneficiari di ADI e Supporto formazione e lavoro (SFL) approvate con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 156 del 15 dicembre 2023;

VISTE le Linee di indirizzo sugli elementi fondanti la presa in carico e il progetto personalizzato delle persone in situazione di svantaggio, approvate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 160 del 29 dicembre 2023, successivamente aggiornate e integrate con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 104 del 24 giugno 2024;

VISTE le Linee Guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale (PaIS) di cui al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 2 maggio 2024;

VISTE le Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti territoriali sociali per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali approvate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 24 giugno 2025;

VISTO in particolare il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 2 aprile 2025 (registrato alla Corte dei Conti il 5 maggio 2025 con n.500), pubblicato in G.U. serie generale n. 120 del 26 maggio 2025, con il quale si approva il Piano per gli interventi e i servizi



Regione Lombardia

LA GIUNTA

sociali di contrasto alla povertà e il riparto del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale relativo al triennio 2024-2026;

VISTA la nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione Generale per lo sviluppo sociale e gli aiuti alle povertà R.U. n. 0006728 del 21 maggio 2025, avente ad oggetto “Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale triennio 2024-2026 – Adempimenti 2024”, che prevede gli adempimenti a carico delle Regioni, conseguenti all'approvazione del sopra citato decreto interministeriale, in particolare:

- la definizione della programmazione regionale per gli interventi e i servizi di contrasto alla povertà 2024-2026;
- l'individuazione degli Ambiti territoriali destinatari delle risorse riservate agli interventi e servizi in favore delle persone in condizione di povertà estrema, nonché il riparto delle stesse;

RICHIAMATE le seguenti leggi regionali:

- 6 dicembre 1999, n. 23 “Politiche regionali per la famiglia” e s.m.i.;
- 11 dicembre 2006, n. 25 “Politiche regionali di intervento contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini della solidarietà sociale”;
- 6 agosto 2007, n. 19 “Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della regione Lombardia” e la legge regionale 28 settembre 2006, n. 22 “Il mercato del lavoro in Lombardia”;
- 12 marzo 2008, n. 3 “Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale” e s.m.i.;
- 30 dicembre 2009, n. 33 “Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità” e s.m.i.;
- 6 novembre 2015 n. 34 “Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo”, in particolare il comma 1 dell'articolo 5, avente ad oggetto “recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari”;
- 8 luglio 2016, n. 16 “Disciplina regionale dei servizi abitativi”;

VISTA la d.c.r. 20 giugno 2023, n. XII/42 “Programma Regionale di Sviluppo Sostenibile della XII Legislatura” con riferimento all'ambito strategico 2.2 “Sostegno alla persona e alla famiglia”;

RICHIAMATI i seguenti atti di programmazione regionale:

- d.g.r. 16 maggio 2022, n. XI/6371 “Approvazione del Piano regionale per i servizi di contrasto alla povertà – anni 2021-2023 ai sensi del d.lgs. n. 147/2017”;
- d.g.r. 15 aprile 2024, n. XII/2167 “Approvazione delle linee di indirizzo per la programmazione sociale territoriale per il triennio 2025-2027”;

VALUTATO positivamente il confronto avvenuto nella fase di impostazione del Piano regionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, avvenuto tra aprile e maggio, sia in plenaria sia in gruppi ristretti di approfondimento tematico



Regione Lombardia

LA GIUNTA

con gli operatori degli Ambiti territoriali e delle Direzioni Socio-Sanitarie delle Agenzie di Tutela della Salute (A.T.S.);

VISTA la proposta di documento "Piano regionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2024-2026", contenuta nell'Allegato A del presente provvedimento;

DATO ATTO che tale documento comprende gli adempimenti richiesti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi del d.lgs. n. 147/2017 e del Decreto interministeriale del 2 aprile 2025 di adozione del "Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà" e di riparto delle relative risorse, con particolare riferimento:

- all'attuazione del Piano nazionale e dei livelli essenziali delle prestazioni sociali;
- al coordinamento dei servizi territoriali;
- alle modalità di rafforzamento del servizio sociale professionale;
- all'attivazione di interventi specifici per nuclei con bisogni complessi;
- alle modalità di coinvolgimento del Terzo Settore;
- all'individuazione degli Ambiti territoriali beneficiari delle risorse per gli interventi e i servizi in favore delle persone in condizione di povertà estrema e definizione dei criteri di riparto delle stesse;
- alla disposizione in ordine all'attribuzione diretta al Comune di Milano delle risorse per gli interventi e i servizi in favore di persone in condizioni di povertà estrema;

STABILITO che, per quanto riguarda l'individuazione degli Ambiti territoriali destinatari delle risorse finalizzate al finanziamento di interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora, al fine di garantire continuità rispetto alle precedenti programmazioni, copertura di interventi su tutto il territorio e prevenire il rischio di parcellizzare le risorse, si applicano i seguenti criteri:

- Ambiti con Comune capoluogo di provincia;
- Ambiti con almeno un Comune con popolazione uguale o superiore a 45.000 abitanti (popolazione Istat 01/01/2024);

STABILITO, altresì, che le risorse da destinare al finanziamento di interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora, pari a euro 1.500.600,00 per ogni annualità del triennio 2024-2026, sono ripartite agli Ambiti selezionati (ad esclusione del Comune di Milano) secondo i seguenti criteri:

- 10% delle risorse ripartite sulla base di una quota fissa per Ambito territoriale;
- 40% delle risorse ripartite su base capitaria (popolazione Istat 01/01/2024);
- 20% delle risorse ripartite su base capitaria ai soli Ambiti selezionati al cui interno insiste un Comune capoluogo di provincia (popolazione Comuni capoluogo di provincia Istat 01/01/2024);
- 20% delle risorse ripartite sulla base dei dati sulla spesa sociale dei Comuni relativa all'area Grave Emarginazione e Povertà (Consuntivo 2023);
- 10% sulla base dei dati relativi alle persone senza fissa dimora" (Censimento della popolazione delle abitazioni Istat 2021);



Regione Lombardia
LA GIUNTA

PRESO ATTO del riparto delle risorse, così come indicato nella tabella 7.3.1 “Riparto Quota Povertà Estrema per ciascuna annualità del triennio 2024-2026” dell’Allegato A del presente provvedimento, che saranno erogate con successivo atto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali agli Ambiti beneficiari;

PRESO ATTO che il Comune di Milano, in quanto capoluogo della città metropolitana, è destinatario di una quota riservata finalizzata al finanziamento di interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora, pari a euro 3.340.000,00 per ciascuna annualità del triennio 2024-2026;

RITENUTO opportuno, ai sensi di quanto indicato dai Decreti interministeriali del 18/05/2018 e del 02/04/2025, delegare il Comune di Milano, quale beneficiario della quota destinata alle città metropolitane con più di 1.000 persone senza dimora sul proprio territorio, alla programmazione delle risorse assegnate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;

RITENUTO opportuno, pertanto, procedere all’approvazione del documento “Piano regionale per gli interventi e i servizi di contrasto alla povertà 2024-2026”, contenuto nell’Allegato A parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;

SENTITI Anci Lombardia, gli Enti del Terzo Settore territorialmente rappresentativi in materia di contrasto alla povertà e le Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative;

DATO ATTO che con successivi atti della Direzione Generale Famiglia, Solidarietà Sociale, Disabilità e Pari Opportunità si procederà all’attuazione del presente provvedimento secondo quanto indicato nell’Allegato A;

VISTA la l.r. 7 luglio 2008, n. 20 “Testo Unico in materia di organizzazione e personale” nonché i Provvedimenti Organizzativi della XII Legislatura;

RITENUTO di disporre la pubblicazione del presente atto sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia (B.U.R.L.), nonché sul sito istituzionale di Regione Lombardia, ai fini della più ampia diffusione;

VISTI gli articoli 26 e 27 del d.lgs. 11 marzo 2013 n. 33/2013, che dispongono la pubblicità sul sito istituzionale delle pubbliche amministrazioni dei dati attinenti alla concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone ed enti pubblici e privati;

AD UNANIMITÀ dei voti espressi nelle forme di legge;



Regione Lombardia

LA GIUNTA

DELIBERA

per quanto in premessa esplicitato:

1. di approvare l'Allegato A "Piano regionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2024-2026", parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
2. di individuare gli Ambiti territoriali, destinatari delle risorse finalizzate al finanziamento di interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora, sulla base dei seguenti criteri:
 - Ambiti con Comune capoluogo di provincia;
 - Ambiti con almeno un Comune con popolazione uguale o superiore a 45.000 abitanti (popolazione Istat 01/01/2024);
3. di ripartire agli Ambiti territoriali, selezionati sulla base del criterio di cui al punto precedente (ad esclusione del Comune di Milano), le risorse finalizzate al finanziamento di interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora - pari a euro 1.500.600,00 per ciascuna annualità del triennio 2024-2026 - così come indicato nella tabella 7.3.1 dell'Allegato A del presente provvedimento;
4. di delegare il Comune di Milano, quale beneficiario della quota destinata alle città metropolitane con più di 1.000 persone senza dimora sul proprio territorio, alla programmazione delle risorse assegnate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
5. di demandare alla Direzione Generale Famiglia, Solidarietà Sociale, Disabilità e Pari Opportunità l'approvazione di successivi provvedimenti necessari all'attuazione del presente provvedimento, nel rispetto di quanto indicato nell'Allegato A del presente provvedimento;
6. di disporre la pubblicazione del presente provvedimento sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia (B.U.R.L.) e sul portale istituzionale di Regione Lombardia;
7. di pubblicare il presente provvedimento ai sensi degli articoli 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013.

IL SEGRETARIO
RICCARDO PERINI

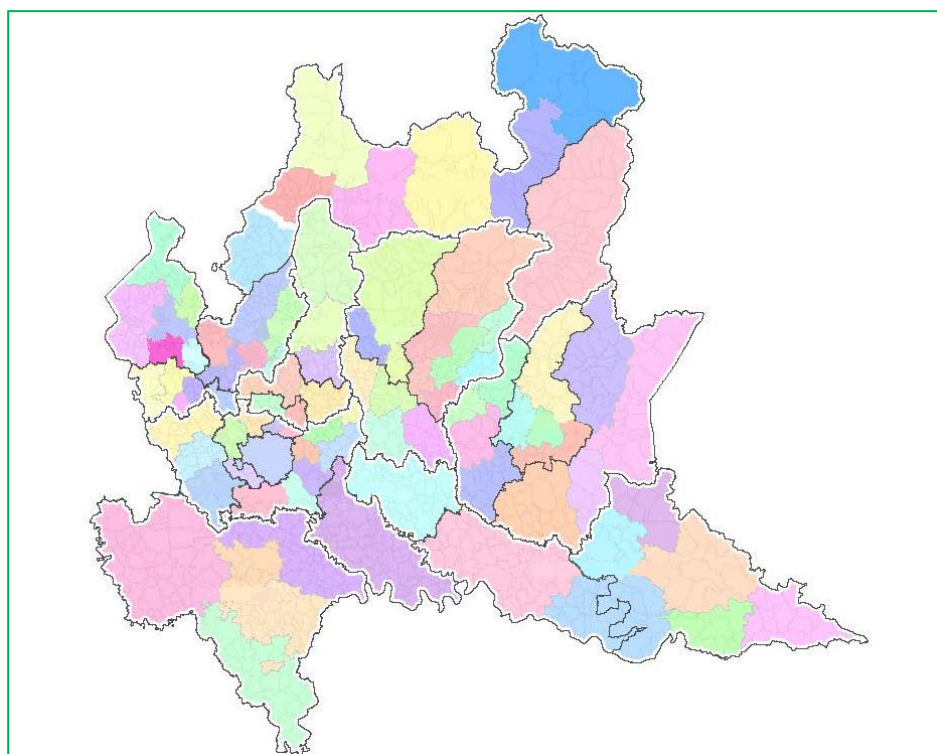
Atto firmato digitalmente ai sensi delle vigenti disposizioni di legge.



Regione Lombardia

Direzione Generale
Famiglia, Solidarietà Sociale, Disabilità e Pari Opportunità

PIANO REGIONALE PER GLI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ 2024-2026



INDICE

| | |
|--|----|
| Premessa..... | 4 |
| 1. Contesto normativo di riferimento..... | 5 |
| 2. L'evoluzione del fenomeno della povertà in Lombardia | 6 |
| 2.1 Quadro nazionale e regionale | 6 |
| 2.2 La spesa sociale dei Comuni lombardi 2019-2023 per gli interventi e i servizi sociali riferiti all'area povertà e grave emarginazione..... | 11 |
| 2.3 Il primo anno di attuazione dell'Assegno di Inclusione in Lombardia | 19 |
| 3. Mappatura dei bisogni territoriali..... | 24 |
| 3.1 Stato di attuazione delle politiche e bisogni emergenti | 24 |
| 3.2 I Piani di Attuazione Locale delle risorse del Fondo Povertà | 27 |
| 4. Governance regionale | 30 |
| 4.1 Assetto territoriale dei servizi sociali e forme di esercizio associato | 30 |
| 4.2 La programmazione regionale e territoriale | 30 |
| 4.3 Coordinamento dei servizi territoriali | 31 |
| 4.3.1 Promozione degli accordi territoriali | 31 |
| 4.3.2 Le equipe multidisciplinari | 31 |
| 4.4 La Cartella Sociale Informatizzata come strumento di governance e conoscenza | 32 |
| 4.5 Il ruolo dell'associazionismo e degli enti del Terzo settore per il rafforzamento del welfare territoriale | 33 |
| 4.6 I Centri per l'impiego | 34 |
| 5. Misure e interventi | 35 |
| 5.1 Gli interventi e i servizi programmati..... | 35 |
| 5.2 Potenziamento Servizio sociale | 36 |
| 5.3 Sostegni del progetto personalizzato..... | 36 |
| 5.4 Pronto intervento sociale | 37 |
| 5.5 Il Segretariato sociale in Lombardia | 37 |
| 6. Obiettivi e risultati attesi..... | 38 |
| 6.1 Incremento del Take up della misura ADI..... | 38 |
| 6.2 Sviluppo del Pronto intervento sociale | 39 |
| 6.3 Equipe Multidisciplinari, progetto personalizzato e attivazione dei sostegni | 39 |
| 6.4 Strategia integrata per la presa in carico delle persone senza dimora e in condizione di grave marginalità | 40 |
| 7. Povertà estrema: interventi, obiettivi e risorse | 41 |
| 7.1 Gli interventi previsti | 41 |
| 7.1.1 LEPS Accessibilità ai diritti esigibili: la residenza e fermo posta..... | 41 |

| | |
|---|-----------|
| 7.1.2 Pronto intervento sociale | 42 |
| 7.1.3 Centri servizi per il contrasto alla povertà | 42 |
| 7.1.4 Modello Housing First e Housing Led: percorsi di autonomia abitativa | 43 |
| 7.2 Complementarietà e integrazione degli interventi | 43 |
| 7.3 Ambiti territoriali beneficiari e criteri di riparto della Quota Povertà estrema del Fondo Povertà triennio 2024-2026..... | 45 |
| 8. Risorse e programmazione finanziaria triennale | 46 |
| 8.1 La Quota Servizi del Fondo Povertà | 47 |
| 8.2 La Quota Povertà Estrema del Fondo Povertà..... | 48 |
| 8.3 Una programmazione integrata..... | 48 |
| APPENDICE: BUONE PRASSI SUL TERRITORIO LOMBARDO | 51 |
| Azioni di governance per il contrasto alla povertà..... | 51 |
| Accordi e linee operative per la presa in carico dei nuclei con bisogni complessi | 53 |
| Accordi con i Centri per l'impiego | 54 |
| Progetto INLAV LOMBARDIA – INTEGRAZIONE LAVORO LOMBARDIA – Programma Operativo Complementare POC Inclusione 2014-2020..... | 54 |
| Progetto <i>Home-Work</i> – PNRR Investimento M5-C2-1.3.1 Housing temporaneo..... | 55 |
| DoteComune: I Comuni e la formazione continua..... | 55 |

Premessa

Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 02/04/2025 (pubblicato sulla G.U. n.120 del 26/05/2025) è stato adottato il **Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali per il triennio 2024-2026**, definito dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale ai sensi del d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147.

Il Piano si articola in 3 capitoli:

1. Quadro di riferimento, Parte generale.
2. Piano sociale nazionale 2024-2026
3. Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2024-2026.

Nello specifico, il **Piano sociale nazionale 2024-2026** costituisce l'atto di programmazione delle risorse afferenti al Fondo nazionale per le politiche sociali e individua lo sviluppo degli interventi e dei servizi necessari per la progressiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) da garantire su tutto il territorio nazionale.

Analogamente, il **Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2024-2026** costituisce l'atto di programmazione delle risorse afferenti al Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e individua lo sviluppo degli interventi e dei servizi rivolti ai **beneficiari dell'Assegno di Inclusione (ADI)** necessari all'attuazione della misura come livello essenziale delle prestazioni sociali, estesi a **nuclei familiari in simili condizioni di disagio economico**. Nell'ambito del Piano sono altresì definite le priorità per l'utilizzo delle risorse del Fondo povertà dedicate agli interventi e servizi in favore di **persone in condizione di povertà estrema e senza dimora**, ai sensi dell'articolo 7, comma 9, del d.lgs. n. 147/2017, in coerenza con le Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia.

L'Assegno di Inclusione previsto dal D.L. 4 maggio 2023, n. 48 è un'importante misura di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro.

Le Regioni sono chiamate ad adottare un atto di programmazione regionale sulla base delle indicazioni programmatiche del Piano povertà 2024 - 2026, attraverso il confronto con i Comuni, in forma singola o associata, le Anci regionali, le parti sociali e gli Enti del Terzo Settore, focalizzando l'attenzione sui servizi necessari per l'attuazione dell'ADI, rivolti anche a nuclei non beneficiari della misura ma in simili condizioni di bisogno, e degli interventi individuati dal Piano, compresi quelli in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora, a valere sulle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, eventualmente integrate con altre risorse afferenti a fondi regionali, nazionali o comunitari, inclusi i fondi relativi al PN Inclusione 2021 - 2027 integrato con le risorse del PNRR.

Il presente Piano è stato realizzato attraverso un percorso di confronto e approfondimento con rappresentanze di: Ambiti territoriali, Comuni, ATS, Anci Lombardia, Enti del Terzo settore e Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Proficuo è stato anche il confronto interno a Regione Lombardia con le Direzioni Generali Welfare, Istruzione Formazione e Lavoro, Politiche per la Casa e Housing Sociale. Sono state valorizzate le buone prassi attuate nel territorio lombardo e tracciato dei possibili percorsi di collaborazione.

Il documento esplicita e sintetizza gli obiettivi da perseguire, le azioni da introdurre, il modello di governance territoriale da implementare e i risultati attesi da raggiungere per attuare un sistema di contrasto alla povertà, in tutte le sue differenti forme, sia materiale sia in termini di opportunità. Il fenomeno della povertà è complesso e come evidenziato dalla successiva analisi dei dati di contesto è caratterizzato da molteplici dimensioni.

Una fascia di popolazione – rappresentata principalmente da working poors, lavoratori precari, famiglie monoreddito, famiglie fragili con minori a carico, famiglie numerose, giovani e NEET, disoccupati – manifesta disagio socioeconomico sempre più radicato e stratificato. Vi è quindi

necessità di un costante supporto (sia a carattere riparativo sia preventivo) per coloro che si trovano in difficoltà socioeconomiche, persone già prese in carico o conosciute ai servizi sociali, a cui si aggiunge la nuova utenza scivolata nella marginalità o a rischio.

Le difficoltà innescate da precarietà lavorativa o assenza di lavoro creano a cascata un disagio socioeconomico più vasto, coinvolgendo tutte le sfere di vita della persona (lavorativa, personale, familiare, relazionale, salute, casa, educazione, ecc.). Può inoltre svilupparsi un effetto reciproco e inverso, ovvero difficoltà su altre aree di vita comportare la perdita di lavoro e di stabilità economica. Diventa pertanto cruciale l'armonia fra tutte le sfere di vita della persona. Fragilità e disagio economico sono infatti strettamente connessi al mercato del lavoro, precarie condizioni abitative, quadri sanitari compromessi, debolezza delle reti familiari, tipologia di famiglie (numerose, monoreddito) e titoli di studio medio-bassi.

Qualunque intervento in favore di persone fragili, a prescindere dalla causa principale o più evidente della loro fragilità, come ormai previsto dalle norme nazionali e regionali richiede un approccio multidimensionale che coinvolge diverse professionalità, diversi servizi, diverse risorse, diversi enti pubblici e privati.

Tale approccio pone al centro la persona e il suo nucleo familiare, delinea un progetto di vita complessivo, mette a sistema le risorse disponibili e attiva i vari servizi in modo sinergico e finalizzato. Questo richiede che la Pubblica Amministrazione, nei suoi diversi livelli territoriali, si riorganizzi per erogare i servizi in modo congiunto e coordinato, integrando modalità e procedure, condividendo informazioni e strumenti operativi, al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'offerta sia dei servizi che delle informazioni.

1. Contesto normativo di riferimento

La programmazione regionale degli interventi e dei servizi sociali di contrasto alla povertà 2024 - 2026 fa riferimento a un contesto normativo nazionale e regionale articolato, di cui di seguito si citano le principali disposizioni:

- Co-progettazione e Terzo settore: l'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017 introduce la co-progettazione tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore, disciplinata anche dalle Linee guida adottate con D.M. n. 72/2021, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118 della Costituzione e ribadito dalla Corte Costituzionale (sentenza 131/2020).
- Servizi pubblici essenziali: l'art. 89, comma 2- bis, del D.L. n. 34/2020 (convertito in legge n. 77/2020) qualifica i servizi sociali ex art. 22 legge n. 328/2000 come servizi pubblici essenziali, imponendo a Regioni e Province autonome di garantirne la continuità anche in emergenza.
- Livelli essenziali di prestazione sociale (LEPS): La legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020, art. 1, commi 797-804) definisce come LEPS il rapporto minimo di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti (obiettivo 1: 4.000) e stanziava risorse dedicate. La legge di bilancio 2022 (legge n. 234/2021, art. 1, commi 159-160) individua i LEPS come prestazioni garantite su tutto il territorio nazionale, da realizzare tramite gli Ambiti territoriali sociali, in coerenza con l'art. 117 della Costituzione e la legge n. 328/2000. La stessa legge n. 234/2021 (art. 1, comma 170) definisce i LEPS prioritari nel Piano sociale nazionale 2021-2023.
- Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023, art. 6): Introduce e disciplina i principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale nei rapporti tra pubblica amministrazione ed Enti del Terzo Settore, consentendo modelli di amministrazione condivisa per attività a valenza sociale. Esclude dal campo di applicazione del Codice i rapporti disciplinati dal Titolo VII del Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017).
- D.L. 4 maggio 2023, n. 48 convertito con modificazioni dalla legge n. 85/2023, che ha abrogato il Reddito di cittadinanza e introdotto due nuove misure:

- a) Il Supporto alla formazione e al lavoro (SFL), istituito a decorrere dall'01/09/2023, dedicato alle persone di età compresa tra i 18 e i 59 anni con un valore ISEE non superiore a € 6.000, privi dei requisiti per accedere all'Assegno di inclusione, è una misura di attivazione nel mondo del lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale e lavorativa. Il sostegno economico del SFL è concesso a seguito della partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro;
- b) l'Assegno di inclusione (ADI), istituito a decorrere dall'01/01/2024, è una misura di contrasto alla povertà che prevede un sostegno economico e l'inserimento in percorsi di inclusione sociale nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro, rivolta ai nuclei familiari con componenti con disabilità, come definita ai fini ISEE, con componenti minorenni o con almeno sessant'anni di età ovvero con componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione. La misura è condizionata al possesso di requisiti di residenza, cittadinanza e soggiorno, alla prova dei mezzi sulla base dell'ISEE, alla situazione reddituale del beneficiario e del suo nucleo familiare e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa. L'obiettivo del percorso è di accompagnare il sostegno economico con un progetto concretamente orientato alla rimozione delle condizioni che sono la causa della situazione di povertà.

Dal punto di vista regionale il presente Piano si inserisce nel percorso tracciato dalla recente programmazione sociale territoriale per il triennio 2025 - 2027, definito con la DGR n. XII/2167 del 15/04/2024, orientata a un modello di policy integrato e trasversale operato in forte sinergia tra Ambiti territoriali e ATS, ASST e Terzo settore. Il processo di programmazione – analisi, progettazione, realizzazione, monitoraggio e valutazione – è sempre più orientato a un modello di policy integrato e trasversale operato in forte sinergia tra Ambiti territoriali e ATS, ASST e Terzo settore.

Un elemento di attenzione è rappresentato dai cambiamenti organizzativi introdotti dalla riforma sociosanitaria prodotta dalla l.r. n. 22/2021. La riforma ha rivisto il ruolo delle ASST determinando un aumento sostanziale del peso e delle funzioni in capo al polo territoriale. Il Distretto rappresenta un cambiamento di paradigma considerevole nella costruzione dell'offerta territoriale assumendo un ruolo strategico di gestione e di coordinamento organizzativo e funzionale della rete dei servizi territoriali. Il Distretto è anche lo spazio di governance all'interno del quale operano nuove strutture territoriali come le Case di Comunità e le Centrali Operative Territoriali, luoghi di integrazione e coordinamento tra i diversi servizi territoriali, chiamati a presidiare l'effettiva innovazione della filiera erogativa del welfare territoriale, nonché strutture in grado di rappresentare un potenziale spazio per l'innovazione.

2. L'evoluzione del fenomeno della povertà in Lombardia

2.1 Quadro nazionale e regionale

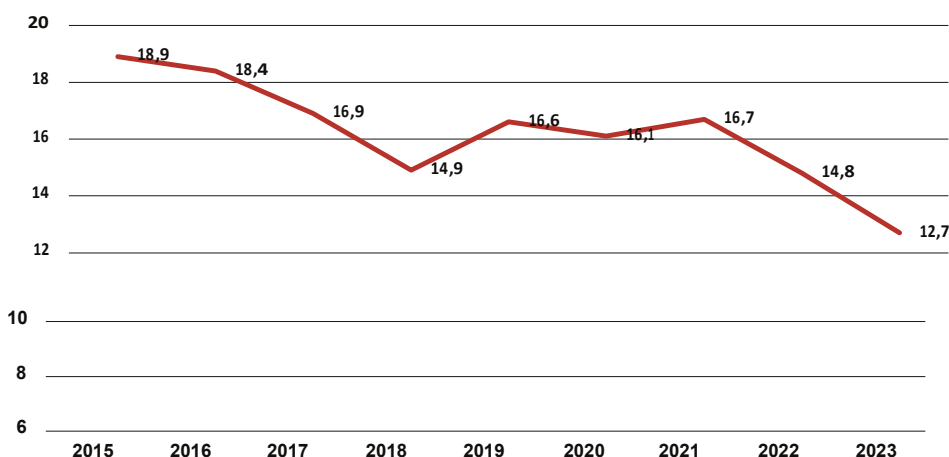
Il fenomeno della povertà è complesso e necessita l'adozione di molteplici prospettive al fine di poter essere correttamente inquadrato. Un ulteriore livello di difficoltà si aggiunge se, alla definizione di povertà unicamente basata su criteri economici, ne affianchiamo una che prenda in considerazione altre dimensioni quali ad esempio, l'accesso ai servizi. Definizioni multidimensionali di povertà prendono infatti in considerazione anche le deprivazioni in ambiti come quello educativo, quello della salute e quello sociale e richiedono metodi di misurazione adeguati. Una accurata analisi di alcune dimensioni del fenomeno della povertà in Lombardia è offerta dal *Rapporto Lombardia 2024 Sostenibilità e Innovazione* curato da PoliS Lombardia che, di seguito, sintetizza alcune elaborazioni e considerazioni generali.

Secondo il Rapporto di PoliS Lombardia sopra citato, le stime sulle spese per consumi e la povertà assoluta riferita al 2023 indicano come la spesa media mensile, a livello italiano, sia aumentata di

circa il 3,6% rispetto al 2022, in termini nominali; in termini reali invece, a causa della crescita dell'inflazione (+5,9%) l'aumento della spesa si riduce all'1,8%. In particolare, la spesa media delle famiglie, ricostruita secondo la classificazione COICOP 2018 introdotta nel 2023, è aumentata da € 2.519 del 2022 a € 2.728 del 2023. Al netto dell'inflazione, tuttavia, nel 2023, la spesa delle famiglie in termini reali è diminuita del 10,5% rispetto al 2014. Sempre a livello italiano, 8,4% è il valore a cui si attesta l'incidenza della povertà assoluta, ossia la percentuale di coloro (famiglie o individui) che hanno una spesa mensile inferiore o pari alla spesa minima necessaria per acquisire beni e servizi inseriti nel paniere di povertà assoluta definito da Istat. Tale valore rimane relativamente stabile rispetto al 2022 (8,3%). Disaggregando il dato per ripartizione geografica, si nota un aumento dell'incidenza della povertà assoluta nel Nord-Ovest: fra le famiglie, essa passa dal 7,2% del 2022 all'8% del 2023; fra gli individui, invece, dall'8,2% del 2022 al 9,1% del 2023. In aumento anche la percentuale di intensità della povertà, cioè la distanza media della spesa per consumi delle famiglie povere dalla soglia di povertà, aumentata nel Nord-Ovest di 0,5 punti percentuali dal 2022 al 2023, ovvero dal 18,5% al 19%.

Se si considerano invece altri indicatori di povertà, quali la percentuale di persone a rischio povertà o esclusione sociale, è possibile osservare anche alcune cifre a livello regionale lombardo. Tale percentuale si attesta, per l'Italia, al 22,8% nel 2023 e per la Lombardia al 12,7%, in diminuzione considerata (dal 2015). L'indicatore sulla percentuale di persone a rischio povertà o esclusione sociale considera la percentuale di persone che si trova in una delle seguenti condizioni: bassa intensità di lavoro¹, rischio di povertà² o severa deprivazione materiale e sociale³. Esso è pertanto influenzato dall'andamento di tali indicatori, il cui andamento dal 2021 al 2023, per la Lombardia, è mostrato di seguito.

Grafico 2.1.1 – Percentuale di persone a rischio di povertà o esclusione sociale. Lombardia. Anni 2015-2023.



Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su dati Eurostat.

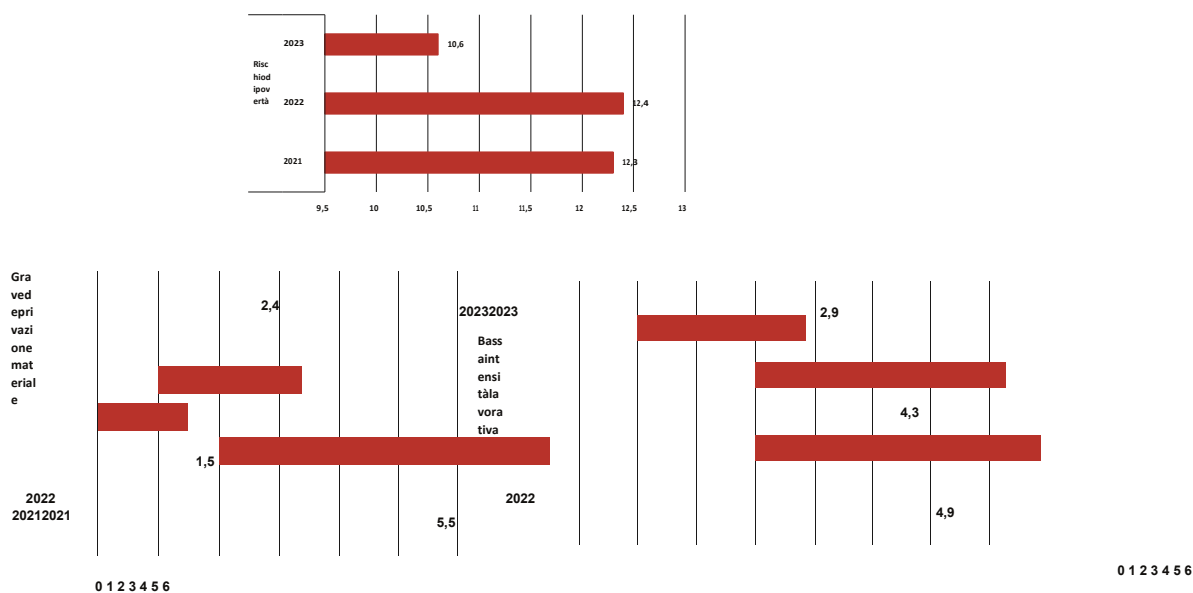
¹Le persone di età compresa tra 0 e 64 anni che vivono in famiglie in cui gli adulti (coloro che hanno tra 18 e 64 anni, ma escludendo gli studenti di età compresa tra 18 e 24 anni e le persone che sono in pensione secondo la loro attuale situazione economica autodefinita o che ricevono una qualsiasi pensione, ad eccezione della pensione di reversibilità), nonché le persone di età compresa tra 60 e 64 anni che sono inattive e vivono in una famiglia in cui il reddito principale è costituito da pensioni), hanno lavorato per un tempo di lavoro pari o inferiore al 20% del loro totale potenziale di lavoro combinato nell'anno precedente.

² L'indicatore di povertà relativa è dato dalla percentuale di individui che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore ad una soglia di povertà convenzionale, data dal 60% della mediana della distribuzione del reddito familiare equivalente nel paese di residenza.

³Il tasso di deprivazione materiale e sociale grave (SMSD) è un indicatore EU-SILC che mostra una mancanza forzata di beni necessari e desiderabili per condurre una vita adeguata. L'indicatore, adottato dal Sottogruppo degli Indicatori (ISG) del Comitato per la Protezione Sociale (SPC), distingue tra individui che non possono permettersi determinati beni, servizi o attività sociali. È definito come la proporzione di popolazione che vive una mancanza forzata di almeno 7 su 13 elementi di privazione (6 riferiti all'Individuo e 7 riferiti al nucleo familiare).

Grafici 2.1.2, 1.2.3 e 2.1.4 – Percentuale di persone a rischio povertà, percentuale di persone in grave deprivazione materiale e percentuale di persone a bassa intensità lavorativa. Lombardia.

Anni 2021-2023.



Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati Istat.

Osservando le figure 2.1.2 e 2.1.4 si può comprendere come l'andamento complessivo dell'indicatore sia influenzato, rispettivamente, dalla diminuzione della percentuale di persone a rischio povertà, che diminuisce di 1,8 p.p. a livello regionale dal 2022 al 2023 e dal decremento della percentuale di persone a bassa intensità lavorativa, anch'esso in diminuzione di 1,4 p.p., che prosegue il trend in decremento iniziato già nell'anno precedente. Aumenta, invece, dall'1,5% al 2,4% la percentuale di persone che si trova in condizione di grave deprivazione materiale e sociale, dopo il netto crollo avvenuto fra il 2021 e il 2022.

I dati suggeriscono una generale diminuzione delle persone che si trovano in condizioni di povertà. Tuttavia, alcuni indicatori, quali l'incremento della percentuale di famiglie e di persone in povertà assoluta nel Nord-Italia e l'incremento della percentuale di persone in grave deprivazione materiale potrebbero segnalare, a livello regionale, un aumento delle condizioni di disagio materiale fra le fasce della popolazione economicamente più vulnerabili. Tali considerazioni sono da accostare alla riflessione sull'incremento dell'inflazione, che potrebbe aver avuto un impatto maggiore su tale sottogruppo della popolazione e sul paniere di beni e servizi (anche essenziali) che possono essere acquistati. Istat (2024) segnala infatti come le spese delle famiglie per l'acquisto di alimentari e bevande analcoliche siano cresciute del 9% rispetto al 2022.

I dati sull'incidenza della povertà assoluta a livello familiare disaggregati per caratteristiche, a livello lombardo, sono disponibili per il 2022. Nella tabella 2.1.1 sono mostrati a confronto con le medesime percentuali a livello italiano. Nel complesso, le famiglie in povertà assoluta in Lombardia nel 2022 si attestano al 7,5%, contro una percentuale italiana che è invece pari all'8,3%. L'incidenza della povertà assoluta varia in maniera consistente al variare delle caratteristiche della famiglia. In particolare, concentrandosi sulla realtà lombarda, nelle famiglie con persona di riferimento straniera la percentuale era del 33%, contro una percentuale a livello italiano del 5,3%. Essa varia anche proporzionalmente all'incremento dell'ampiezza familiare con le famiglie con tre componenti che presentano, a livello regionale, un'incidenza del 7,3%, quelle di 4 membri al 9,2% e quelle con 5 o più membri al 24,1%. Particolarmente elevata anche la povertà assoluta fra coloro che vivono in abitazioni in locazione: 20,4% contro il 4,3% per chi possiede un'abitazione di proprietà. La medesima

situazione si riflette a livello italiano, con il 21,2% di incidenza della povertà assoluta fra coloro che vivono in affitto e il 4,8% fra coloro che possiedono un'abitazione di proprietà.

Tabella 2.1.1 – Incidenza della povertà assoluta al variare delle caratteristiche familiari. Lombardia e Italia. Anno 2022.

| | Lombardia | Italia |
|---|-----------|--------|
| Persona di riferimento con cittadinanza italiana | 5,3 | 6,5 |
| Persona di riferimento con cittadinanza straniera | 33 | 32,6 |
| Ampiezza familiare | | |
| 1 | 7,1 | 7,5 |
| 2 | 5,2 | 6 |
| 3 | 7,3 | 8,2 |
| 4 | 9,2 | 11 |
| 5+ | 24,1 | 22,5 |
| Abitazione in affitto | 20,4 | 21,2 |
| Abitazione di proprietà | 4,3 | 4,8 |
| Totale | 7,5 | 8,3 |

Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su dati Istat.

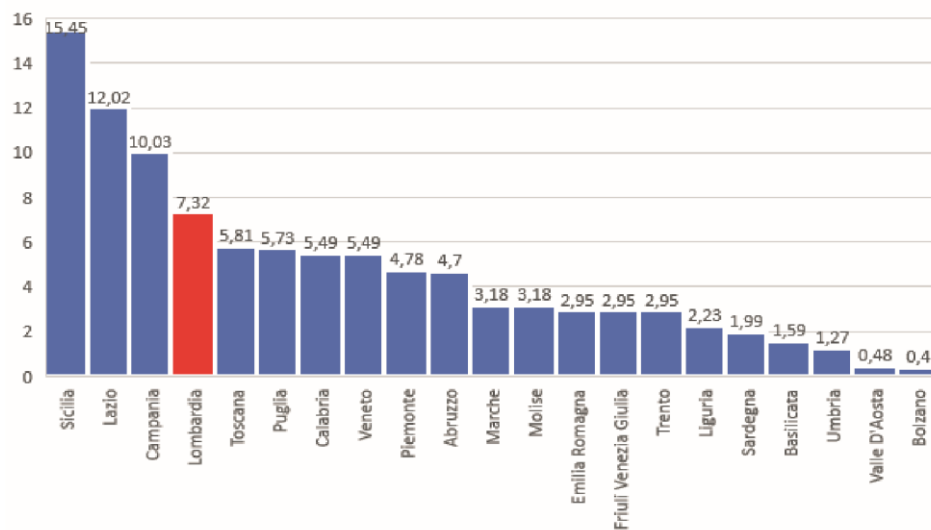
La povertà tra gli anziani

Nel 2023 in Lombardia, la popolazione anziana (+65 anni) costituisce il 23,3% della popolazione totale nella regione, leggermente inferiore alla media nazionale pari al 24%, sebbene alcune province lombarde abbiano delle percentuali di popolazione anziana superiori alla media nazionale. Queste sono: Mantova (24,3%), Varese (24,5%), Lecco (24,8%), Sondrio (24,9%), Pavia e Cremona (25%). La provincia con la percentuale di anziani minore rispetto al totale è Bergamo (22,1%), seguita da Lodi (22,4%) e Brescia (22,5%).

Povertà economica, declino psico-fisico e isolamento sociale sono a volte interconnessi e possono intensificarsi e aggravarsi. Questa interconnessione deve essere considerata in ambito di policy finalizzata a ridurre la povertà tra gli anziani in modo da attuare interventi mirati a rallentare il processo di deterioramento psico-fisico e a promuovere la partecipazione degli anziani alla vita comunitaria.

Se si considera la percentuale di coloro che appartengono alla popolazione anziana e che hanno un reddito disponibile inferiore ai 10 mila euro, dai dati riferiti all'anno 2022 la Lombardia risulta essere una delle regioni con la percentuale più alta, pari al 7,32%, ed è preceduta da Campania (10,03%), Lazio (12,02%) e Sicilia (15,45%). Quattro regioni hanno valori trascurabili di questa percentuale ovvero inferiore all'1% e sono la Valle d'Aosta (0,48%) e la provincia autonoma di Bolzano (0,4%).

Grafico 2.1.5 - Percentuale di coloro che tra la popolazione anziana ha un reddito disponibile inferiore a 10mila euro. Anno 2022.



Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su dati Istat.

Oltre al reddito disponibile, il Rapporto di PoliS prende in considerazione anche altri due indicatori per valutare la povertà degli anziani in termini di disponibilità economiche (dati riferiti al 2022):

- Il primo indicatore corrisponde alla percentuale di coloro che tra la popolazione anziana dichiarano di avere delle difficoltà ad arrivare alla fine del mese. Si tratta di un indicatore soggettivo di povertà misurato da una scala di Likert i cui valori vanno da 1 a 6 che rispecchiano in maniera l'intensità della difficoltà. L'indicatore misura la percentuale di coloro che tra la popolazione anziana hanno risposto di avere grandi difficoltà oppure difficoltà o ancora di avere talvolta delle difficoltà a finanziare le spese mensili correnti. La Lombardia è la quarta regione con il valore più alto dell'indicatore (7,99%) ed è preceduta da Campania (8,45%), Lazio (10,01%) e Sicilia (10,2%). Valle d'Aosta e la provincia autonoma di Bolzano registrano invece le percentuali più basse (0,57% e 0,31%, rispettivamente).
- Il secondo indicatore soggettivo è la percentuale di coloro che tra la popolazione anziana dichiara di avere difficoltà a pagare spese inaspettate. La Lombardia è la quinta regione con la percentuale più elevata (7,08%) ed è preceduta da Puglia (7,75%), Campania (8,42%), Lazio (9,38%) e Sicilia (12,15%). Chiudono ancora una volta la classifica la Valle d'Aosta e la provincia autonoma di Bolzano (0,57% e 0,31%, rispettivamente).

L'isolamento sociale percepito dall'anziano è stato misurato attraverso due indicatori (dati riferiti al 2022):

- Il primo indicatore è la percentuale di coloro che, tra la popolazione anziana, dichiarano di sentirsi esclusi dalla società, considerando in particolare la propria vita sociale, lavorativa e l'accesso ai servizi pubblici. La Lombardia riporta una percentuale pari a 8,85% che è superata solo dalla Campania (14,12%). La Valle d'Aosta riporta il valore più basso pari allo 0,94%.
- Il secondo indicatore misura la percentuale di coloro che tra la popolazione anziana dichiara di non ricevere aiuto dagli altri, intesi sia come parenti, amici o vicini di casa. La domanda fa riferimento a un qualsiasi tipo di aiuto che quindi può essere morale, materiale o finanziario. La Lombardia riporta una percentuale pari al 6,32% che è inferiore solo alla Provincia autonoma di Bolzano (8,24%), Campania (11,25%) e Lazio (18,72%). La regione con la percentuale più bassa, pari allo 0,39%, è la Valle d'Aosta.

Le famiglie con figli

Il Rapporto di PoliS mira a dare una visione complessiva della condizione economica delle famiglie lombarde sulla base di quanto emerge dai dati relativi all'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) dell'INPS.

Analizzando il valore medio ISEE complessivo (anno 2023 Lombardia⁴), esso risulta essere poco sopra i 17.000 euro. I valori ISEE medi più elevati, considerando l'ampiezza familiare, si rilevano per le famiglie di 3 e 4 componenti. Risultano leggermente sotto la media per i nuclei con due componenti e iniziano a decrescere, rispetto al valore complessivo, fra le famiglie con 5 componenti) e, ancor di più con 6 o più componenti. Distinguendo per altre caratteristiche, si nota come coloro che possiedono una casa di proprietà abbiano un ISEE maggiore in media più del doppio rispetto a coloro che possiedono abitazioni in affitto (più di 20.000 euro i primi e poco meno di 10.000 euro i secondi). Anche la presenza di persone in condizioni di disabilità nel nucleo familiare sembra in media abbassare notevolmente il valore ISEE medio. Altra condizione in cui la vulnerabilità economica è accentuata è quella di nuclei monogenitoriali: essi hanno un ISEE medio pari a circa la metà dell'ISEE medio complessivo lombardo. La presenza di entrambi i genitori lavoratori rappresenta un fattore protettivo. L'ISEE medio di questo gruppo di popolazione è superiore ai 20.000 euro. Distinguendo infine per tipologia familiare, si nota una condizione di particolare vulnerabilità relativamente alle famiglie con 3 o più figli, tutti minori.

Focalizzandosi sulla distribuzione dell'ISEE per differenti tipologie familiari con figli, essa differisce notevolmente in base al numero di figli e alla loro età. In particolare, si nota come le famiglie numerose (tre o più figli) con tutti figli minori, siano concentrate in maniera consistente fra valori ISEE intorno o di poco superiori ai 10.000 euro circa, mentre solo poche superano i 20.000. Nel caso delle famiglie con figli non numerose (uno o due figli), la distribuzione risulta essere meno concentrata, e un numero consistente di queste famiglie risulta avere un valore ISEE superiore ai 20.000 e anche ai 30.000 euro, diminuendo progressivamente dopo i 40.000. Le famiglie numerose con almeno un figlio maggiorenne risultano un caso intermedio fra i due precedenti, con un'ampia concentrazione delle stesse su valori pari o poco superiori ai 10.000 euro, ma una coda consistente anche su valori compresi fra i 20.000 e i 40.000 euro.

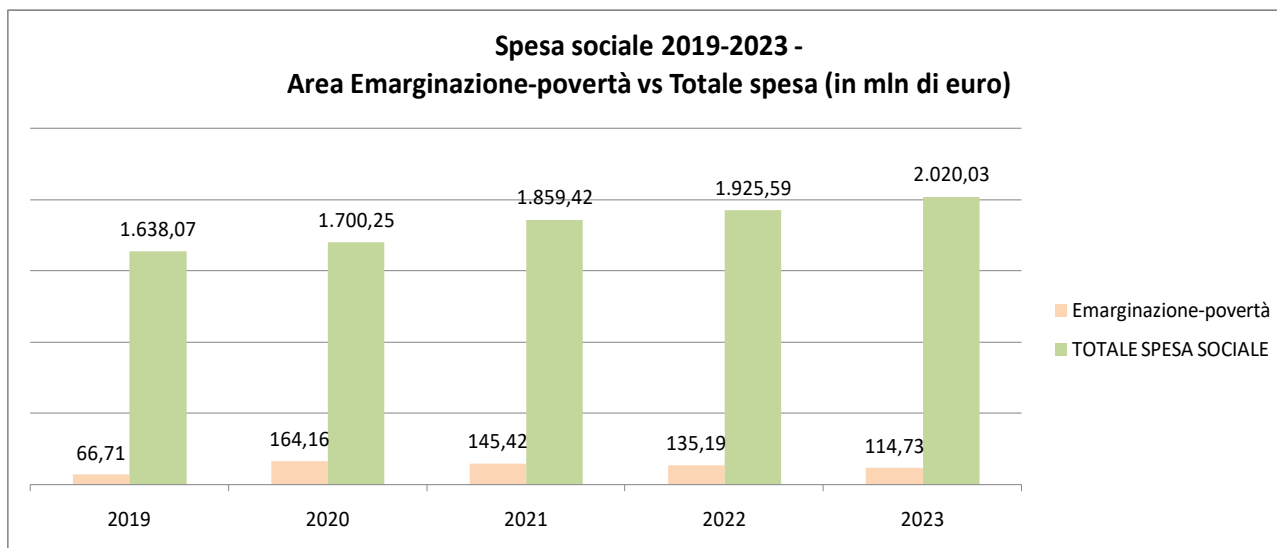
2.2 La spesa sociale dei Comuni lombardi 2019-2023 per gli interventi e i servizi sociali riferiti all'area povertà e grave emarginazione

La spesa sociale regionale dei Comuni della Regione Lombardia, in gestione singola e associata del Piano di zona, viene raccolta annualmente attraverso un flusso informativo ben consolidato nel tempo che costituisce parte integrante del "debito informativo regionale" degli enti locali (Comuni e Ambiti territoriali).

La spesa sociale dei Comuni lombardi, sia in forma singola che associata, nel periodo 2019 - 2023 ammonta complessivamente a 9.143,36 milioni di euro, di cui 626,22 milioni di euro per l'Area povertà e grave emarginazione, pari al 6,8% di incidenza rispetto al totale.

⁴Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su dati INPS

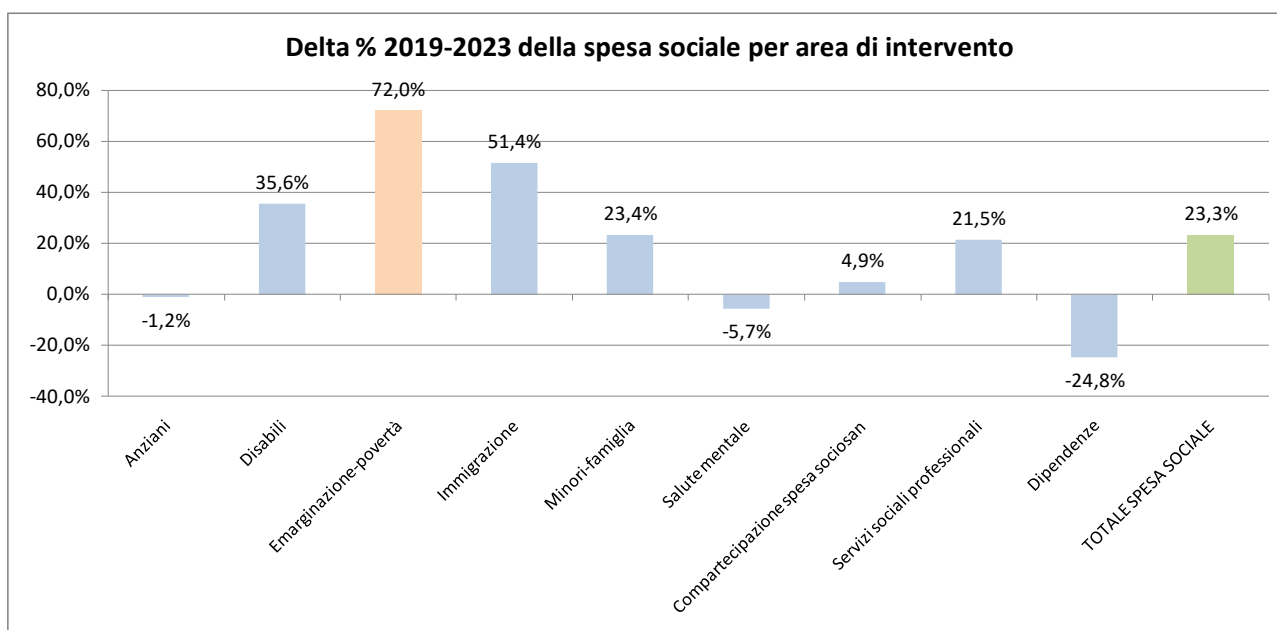
Grafico 2.2.1



Fonte: flusso regionale Spesa sociale

Dal grafico 2.2.1 possiamo vedere come tra il 2019 e 2023 la spesa sociale lombarda per l'Area povertà e grave emarginazione ha registrato un incremento a partire dal 2020, mantenendo un livello significativo di spesa anche nelle annualità successive, mentre complessivamente l'incremento è stato costante e non evidenzia segnali di contrazione.

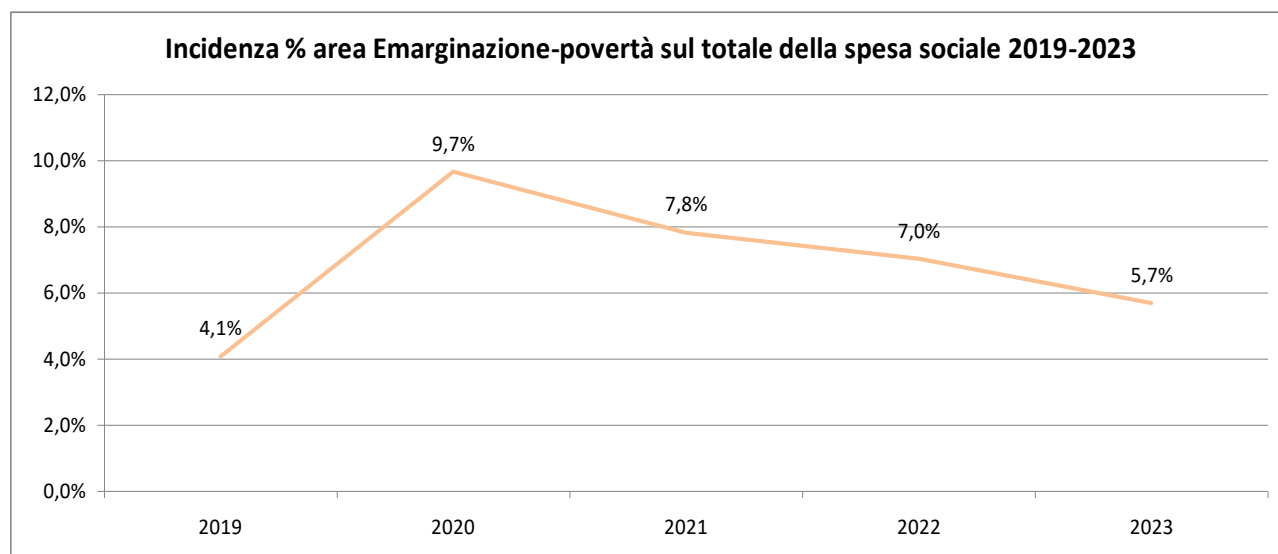
Grafico 2.2.2



Fonte: flusso regionale Spesa sociale

Dal grafico 2.2.2 che analizza il delta percentuale nel periodo 2019 - 2023 per area sociale di intervento, è evidente come l'area povertà e grave emarginazione sia quella con l'incremento maggiore pari al 72% a fronte di un incremento complessivo del 23,3%, a dimostrazione che la domanda è in forte aumento e richiede uno sforzo sempre maggiore da parte dei servizi sociali a soddisfarla adeguatamente.

Grafico 2.2.3



Fonte: flusso regionale Spesa sociale

Se consideriamo l'incidenza percentuale della spesa per l'Area povertà e grave emarginazione sul totale della spesa, come mostrano nel grafico 2.2.3, è evidente come il 2020 con l'emergenza pandemica sia l'anno in cui si è speso di più in assoluto passando dal 4,1% del 2019 al 9,7%, mentre nelle annualità successive si è registrata un'onda di assestamento che comunque ha mantenuto e probabilmente manterrà la spesa per l'area superiore rispetto al periodo pre-pandemico.

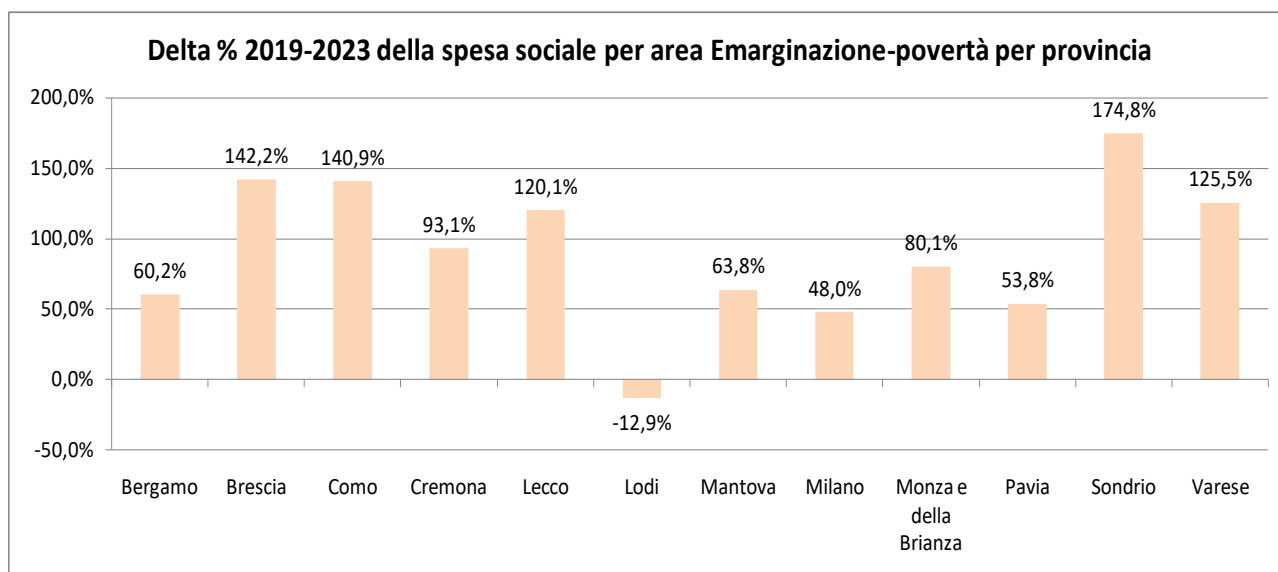
Lo stesso tipo di analisi è stato fatto per provincia, come riportato nei grafici e tabelle seguenti.

Tabella 2.2.1 – Spesa sociale per Area Povertà e grave emarginazione per Provincia – Periodo 2019-2023 (in milioni di euro)

| Provincia | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Nel periodo 2019-2023 |
|-----------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------|
| Bergamo | 6,72 | 16,73 | 14,59 | 12,74 | 10,76 | 61,54 |
| Brescia | 6,58 | 24,43 | 21,21 | 19,57 | 15,94 | 87,73 |
| Como | 2,46 | 8,39 | 7,50 | 8,13 | 5,92 | 32,40 |
| Cremona | 2,30 | 5,02 | 5,35 | 5,74 | 4,44 | 22,85 |
| Lecco | 1,76 | 7,05 | 4,52 | 5,53 | 3,88 | 22,74 |
| Lodi | 1,22 | 1,94 | 1,88 | 1,60 | 1,07 | 7,70 |
| Mantova | 2,16 | 5,22 | 4,09 | 3,97 | 3,54 | 18,99 |
| Milano | 31,92 | 58,49 | 57,15 | 49,25 | 47,23 | 244,03 |
| Monza e della Brianza | 5,80 | 17,42 | 12,89 | 12,54 | 10,44 | 59,09 |
| Pavia | 2,48 | 5,81 | 5,54 | 4,98 | 3,81 | 22,62 |
| Sondrio | 0,45 | 1,58 | 1,52 | 1,68 | 1,25 | 6,49 |
| Varese | 2,86 | 12,06 | 9,20 | 9,45 | 6,45 | 40,03 |
| RL | 66,71 | 164,16 | 145,42 | 135,19 | 114,73 | 626,22 |

Fonte: flusso regionale Spesa sociale

Grafico 2.2.4



Fonte: flusso regionale Spesa sociale

La tabella 2.2.1 e il grafico 2.2.4 evidenziano come nel periodo 2019-2023 l'incremento di spesa per l'area è stato significativo in ogni territorio provinciale, in particolare per le provincie di Sondrio, Brescia e Como. La provincia di Lodi è l'unica che nel 2023 ha registrato una spesa inferiore a quella del 2019 in controtendenza rispetto al territorio lombardo, tant'è che tutte le altre provincie hanno registrato un significativo incremento di spesa rispetto al 2019, per alcuni anche più che raddoppiato come nelle provincie di Brescia, Como, Lecco, Sondrio e Varese.

I dati confermano che a livello regionale il 2020 con l'emergenza pandemica è stato l'anno in cui si è speso di più in assoluto, mentre nelle annualità successive c'è stato un assestamento che ha comunque mantenuto la spesa per l'area superiore rispetto al periodo ex ante 2020.

Tabella 2.2.2 – Spesa sociale pro-capite (€) per Area Povertà e grave emarginazione per Provincia – Periodo 2019-2023

| Provincia | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Nel periodo 2019-2023 |
|-----------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------|
| Bergamo | 6,06 | 15,16 | 13,22 | 11,52 | 9,69 | 11,13 |
| Brescia | 5,24 | 19,46 | 16,93 | 15,56 | 12,64 | 13,96 |
| Como | 4,11 | 14,07 | 12,61 | 13,62 | 9,89 | 10,86 |
| Cremona | 6,46 | 14,25 | 15,21 | 16,31 | 12,58 | 12,95 |
| Lecco | 5,26 | 21,13 | 13,59 | 16,63 | 11,65 | 13,64 |
| Lodi | 5,21 | 8,26 | 8,00 | 6,80 | 4,50 | 6,55 |
| Mantova | 5,32 | 12,86 | 10,12 | 9,77 | 8,71 | 9,35 |
| Milano | 9,80 | 18,08 | 17,82 | 15,29 | 14,59 | 15,10 |
| Monza e della Brianza | 6,66 | 20,03 | 14,81 | 14,35 | 11,91 | 13,55 |
| Pavia | 4,59 | 10,85 | 10,36 | 9,29 | 7,08 | 8,42 |
| Sondrio | 2,52 | 8,86 | 8,51 | 9,38 | 6,98 | 7,24 |
| Varese | 3,23 | 13,71 | 10,48 | 10,75 | 7,33 | 9,09 |
| RL | 6,65 | 16,45 | 14,63 | 13,55 | 11,46 | 12,54 |

Fonte: flusso regionale Spesa sociale e popolazione Istat

Se analizziamo la spesa pro-capite per l'Area povertà e grave emarginazione, vediamo come nel periodo 2019 - 2023 la spesa maggiore la troviamo nelle provincie di Milano e Brescia che sono anche quelle più urbanizzate e popolose, mentre a livello regionale si conferma come dal 2019 al 2023 la spesa pro-capite è praticamente raddoppiata. Le provincie invece più rurali e montane, come Lodi Sondrio e Pavia, sono quelle con la spesa pro-capite più bassa.

Tabella 2.2.3 – % dei finanziamenti a copertura dei costi per Area Povertà e grave emarginazione per Provincia – Periodo 2019-2023

| Tipologia finanziamento | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Nel periodo 2019-2023 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------|
| Fondi propri Comuni e/o altri Enti pubblici in forma singola e associata | 84,4% | 83,5% | 83,9% | 81,0% | 78,3% | 82,2% |
| Fondo sociale regionale | 2,3% | 1,1% | 1,5% | 0,5% | 1,6% | 1,3% |
| FNPS | 5,2% | 2,9% | 3,6% | 3,2% | 3,7% | 3,5% |
| Fondo povertà * | 0,0% | 0,0% | 6,4% | 9,6% | 12,8% | 5,9% |
| Altre tipologie di finanziamento | 8,1% | 12,5% | 4,6% | 5,6% | 3,6% | 7,1% |
| Totale copertura dei costi | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

* introdotto nel flusso di rilevazione nel 2021, prima veniva rendicontato in "altre tipologie di finanziamento"

Fonte: flusso regionale Spesa sociale

In tabella 2.2.3 si rilevano le percentuali di copertura dei costi da parte delle fonti di finanziamento esistenti per l'Area povertà e grave emarginazione. Nello specifico, nel periodo 2019-2023, i fondi propri dei Comuni e/o di altri Enti pubblici, sia in forma singola che associata sono la principale fonte di finanziamento con più dell'82% di copertura, anche se tra il 2019 e il 2023 si è ridotta di circa il 6%, mentre il Fondo nazionale povertà è raddoppiato dal 2021 al 2023 (nel 2019 e 2020 è stato rendicontato in "altre tipologie di finanziamento", in quanto non era presente nel flusso di rilevazione, tant'è che la stessa voce si è ridotta di quasi 2/3 a partire dal 2021).

Tabella 2.2.4 – Fondo povertà nel periodo 2021-2023 per area di intervento sociale – Periodo 2021-2023 (in milioni di euro)

| Area intervento sociale | 2021 | 2022 | 2023 | Totale Fondo povertà nel periodo 2021-2023 | Delta % 2021-2023 |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--|-------------------|
| Emarginazione-povertà | 9,27 | 12,97 | 14,72 | 36,96 | 58,8% |
| Servizi sociali professionali | 5,26 | 7,11 | 8,76 | 21,12 | 66,6% |
| Salute mentale | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,01 | -1,1% |
| Dipendenze | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,01 | -82,5% |
| TOTALE | 14,54 | 20,08 | 23,48 | 58,10 | 61,5% |

Fonte: flusso regionale Spesa sociale

Come riportato nella tabella 2.2.4, il Fondo povertà, per le caratteristiche del finanziamento, è utilizzato in via prioritaria nell'Area povertà e grave emarginazione, ma anche nell'Area dei servizi sociali professionali e in modo molto più residuale nelle aree della Salute mentale e Dipendenze, per un importo totale nel triennio analizzato di 58,10 milioni di euro. L'incremento maggiore registrato tra il 2021 e il 2023 è stato nell'Area dei servizi sociali professionali seguito dall'Area prioritaria della povertà e grave emarginazione.

Tabella 2.2.5 – Interventi finanziati con il Fondo povertà nel periodo 2021-2023 per area di intervento sociale (in milioni di euro)

| Tipologia intervento | Emarginazione-povertà | Servizi sociali professionali | Salute mentale | Dipendenze | Nel periodo 2021-2023 | % |
|--|-----------------------|-------------------------------|----------------|-------------|-----------------------|---------------|
| Interventi sociali specifici per progetto | 24,59 | | | 0,01 | 24,60 | 42,3% |
| Servizio sociale professionale | | 13,65 | | | 13,65 | 23,5% |
| Servizi educativi rivolti agli adulti | 5,84 | | | | 5,84 | 10,0% |
| Segretariato sociale | | 5,48 | | | 5,48 | 9,4% |
| Inserimenti lavorativi | 3,04 | | | | 3,04 | 5,2% |
| Costi per la gestione dell'Ufficio di Piano | | 1,14 | | | 1,14 | 2,0% |
| Servizi di accoglienza diurni/notturni e Centri di P | 1,11 | | | | 1,11 | 1,9% |
| Housing sociale (costi gestionali) | 0,81 | | | | 0,81 | 1,4% |
| Costi per la gestione delle attività di implementazione del Piano di | | 0,59 | | | 0,59 | 1,0% |
| Interventi a sostegno della domiciliarità | 0,59 | | | | 0,59 | 1,0% |
| Altri interventi relativi a prestazioni di natura ec | 0,50 | | | | 0,50 | 0,9% |
| Servizi abitativi | 0,15 | | | | 0,15 | 0,3% |
| Interventi di strada | 0,13 | | | | 0,13 | 0,2% |
| Sistemi informativi compresa CSI | | 0,12 | | | 0,12 | 0,2% |
| Coordinamento attività associate | | 0,12 | | | 0,12 | 0,2% |
| Assistenza economica generica | 0,11 | | | | 0,11 | 0,2% |
| Residenze comunitarie/Servizi residenziali | 0,07 | | | | 0,07 | 0,1% |
| Canoni di locazione ed utenze domestiche | 0,05 | | 0,01 | | 0,06 | 0,1% |
| Contributi ad Enti/Associazioni | 0,00 | | | | 0,00 | 0,0% |
| Totale Fondo povertà nel periodo 2021-2023 | 36,96 | 21,12 | 0,01 | 0,01 | 58,10 | 100,0% |

Fonte: flusso regionale Spesa sociale

Analizzando gli interventi che sono stati finanziati dal Fondo povertà nel triennio 2021-2023, come mostrato in tabella 2.2.5, gli interventi sociali legati a specifici progetti sono la principale voce per un totale di 24,60 milioni di euro che assorbe il 42,3% del Fondo povertà erogato nel periodo, seguito dal Servizio sociale professionale con 13,65 milioni di euro, dai Servizi educativi rivolti ai genitori con 5,84 milioni di euro e dagli inserimenti lavorativi con 5,48 milioni di euro.

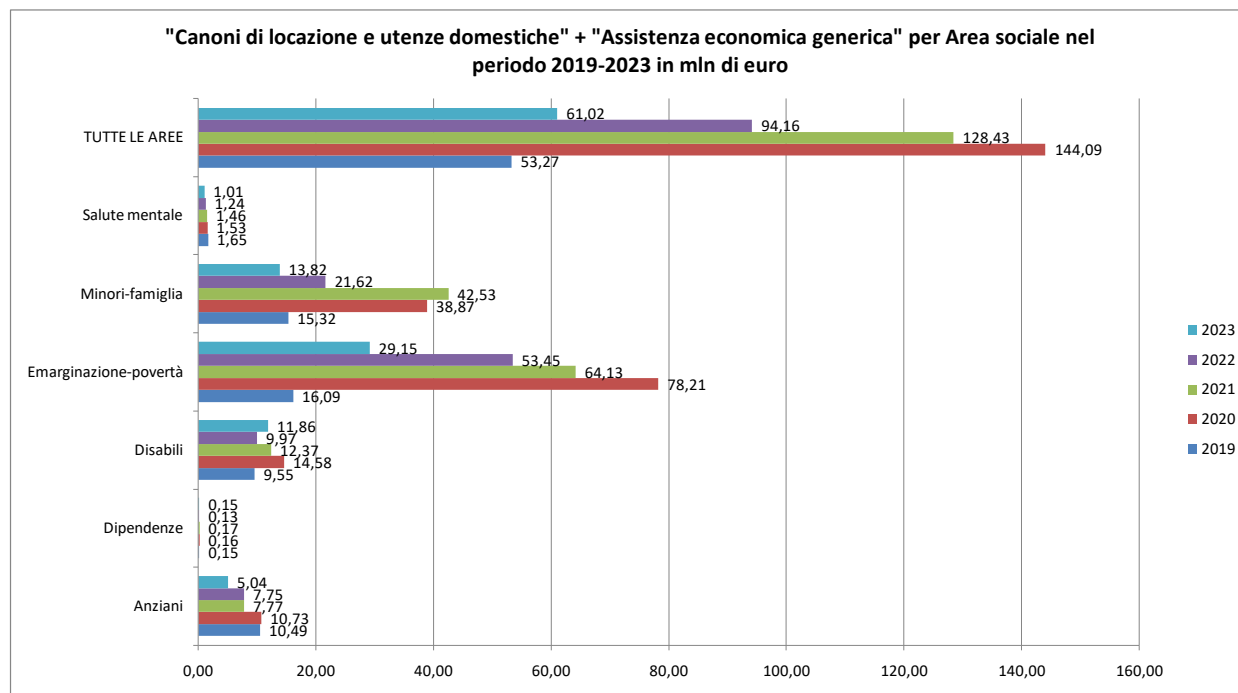
Tabella 2.2.6 – Spesa sociale nell'Area Povertà e grave emarginazione per intervento sociale nel periodo 2019-2023 (in milioni di euro)

| Tipologia intervento | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Spesa sociale nel periodo--2019-2023 |
|--|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------------------|
| Canoni di locazione ed utenze domestiche | 9,12 | 34,33 | 34,00 | 40,04 | 22,75 | 140,23 |
| Interventi sociali specifici per progetto | 8,79 | 27,44 | 26,53 | 28,58 | 28,44 | 119,78 |
| Assistenza economica generica | 6,98 | 43,87 | 30,13 | 13,41 | 6,40 | 100,80 |
| Servizi di accoglienza diurni/notturni e Centri di Pronto Intervento | 16,21 | 12,31 | 11,59 | 9,93 | 12,76 | 62,80 |
| Inserimenti lavorativi | 11,65 | 10,03 | 11,31 | 13,46 | 11,28 | 57,73 |
| Altri interventi relativi a prestazioni di natura economica | 1,78 | 15,13 | 11,35 | 4,06 | 3,02 | 35,34 |
| Residenze comunitarie/Servizi residenziali | 3,90 | 6,89 | 6,22 | 6,91 | 8,51 | 32,43 |
| Contributi ad Enti/Associazioni | 1,74 | 4,25 | 4,94 | 4,66 | 8,90 | 24,48 |
| Housing sociale (costi gestionali) | 3,91 | 4,75 | 3,85 | 5,29 | 4,39 | 22,19 |
| Servizi educativi rivolti agli adulti | 1,50 | 1,43 | 2,41 | 2,66 | 2,77 | 10,77 |
| Servizi per aree attrezzate di sosta per comunità rom, sinti e caminanti | 0,19 | 1,77 | 1,76 | 2,07 | 2,08 | 7,87 |
| Interventi a sostegno della domiciliarità | 0,48 | 1,64 | 1,01 | 2,05 | 1,70 | 6,89 |
| Servizi abitativi | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1,58 | 1,19 | 2,76 |
| Centri di ascolto | 0,27 | 0,21 | 0,20 | 0,34 | 0,21 | 1,22 |
| Interventi di strada | 0,20 | 0,10 | 0,12 | 0,14 | 0,34 | 0,91 |
| Totale spesa sociale Area Emarginazione-povertà | 66,71 | 164,16 | 145,42 | 135,19 | 114,73 | 626,22 |

Fonte: flusso regionale Spesa sociale

Nella tabella 2.2.6 sono riportati gli interventi di spesa sociale nell'Area Povertà e grave emarginazione ordinati in ordine decrescente nel periodo 2019-2023. Come si può notare la spesa principale è finalizzata a pagare Canoni di locazione ed utenze domestiche agli utenti e loro famiglie in grave disagio economico e sociale, con particolare incremento nel 2022, che, se sommata a quella dedicata alla Assistenza economica generica, ammonta a più di 240 milioni di euro. Gli interventi sociali erogati su specifici progetti sono la seconda voce con circa 120 milioni di euro.

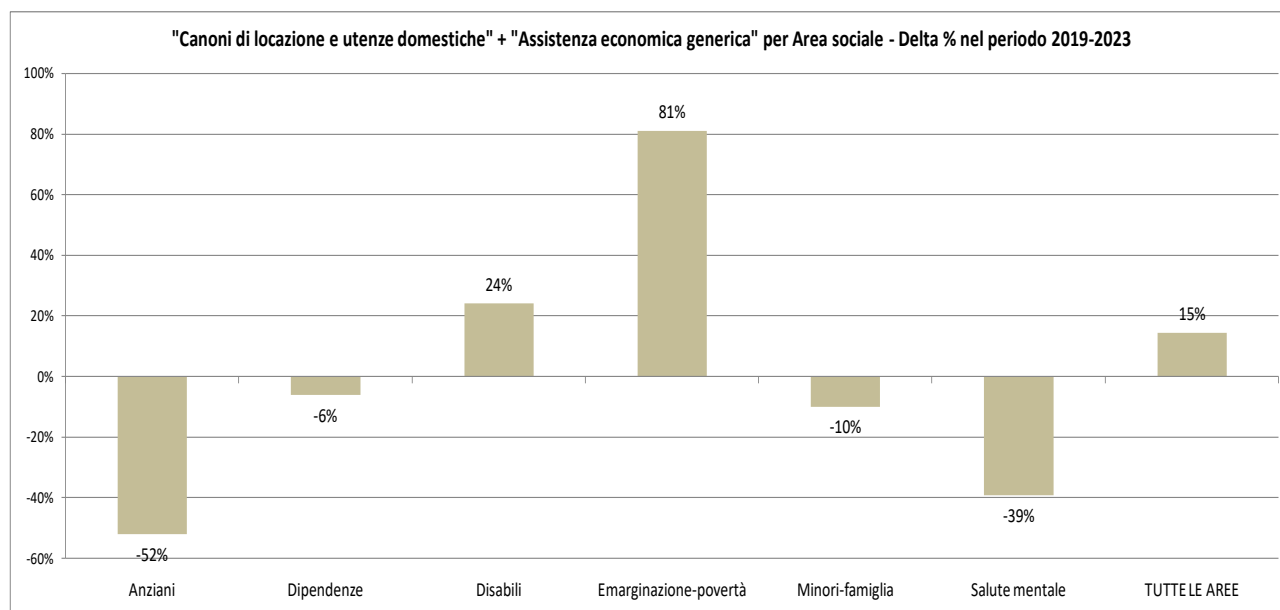
Grafico 2.2.5



Fonte: flusso regionale Spesa sociale

I Canoni di locazione e utenze domestiche e l'Assistenza economica generica sono rendicontate anche in altre aree di intervento sociale, come riportato nel grafico 9 in cui nel periodo 2019 - 2020 sono stati spesi circa 481 milioni di euro, con un incremento significativo nel biennio 2020 -2021; nel 2023 registriamo una spesa superiore al 2019 ma comunque di molto inferiore al biennio sopraccitato. Ad esclusione dell'area prioritaria povertà e grave emarginazione, l'area con la spesa più elevata per canoni di locazione e utenze domestiche e assistenza economica generica è la Minori-famiglia.

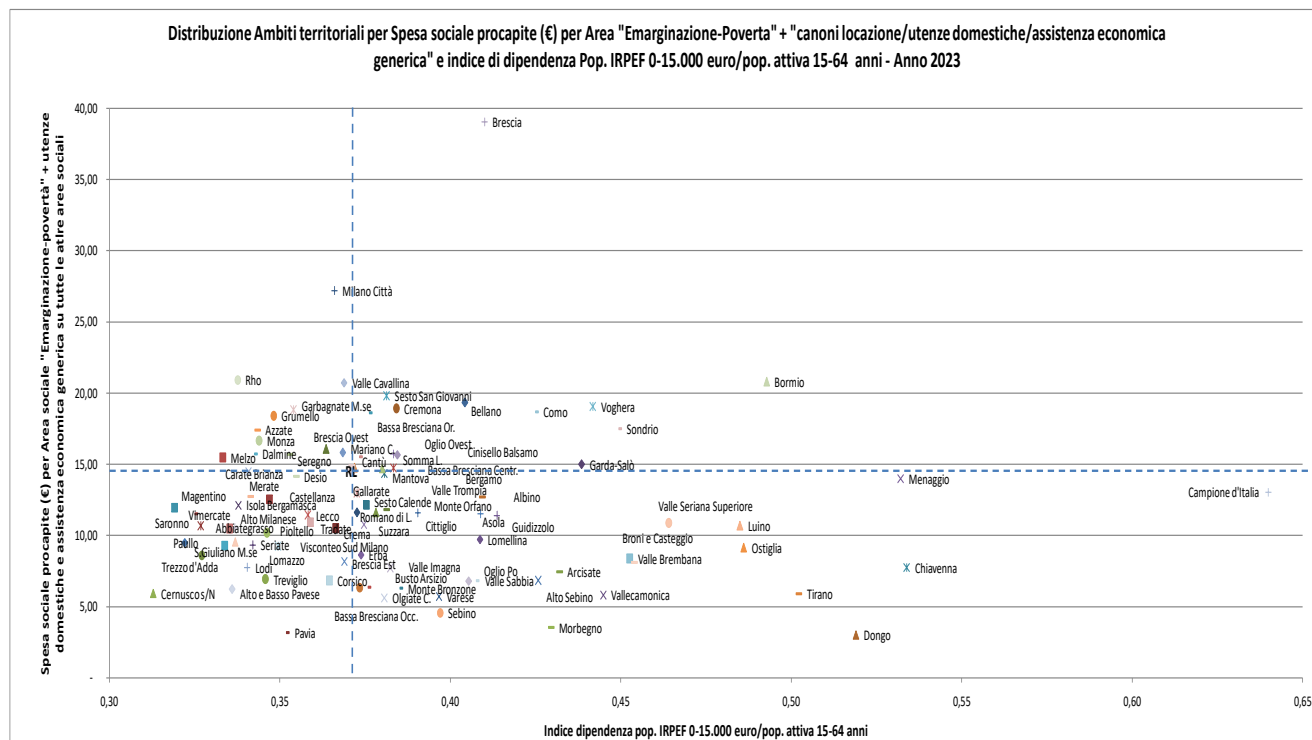
Grafico 2.2.6



Fonte: flusso regionale Spesa sociale

Sempre per i Canoni di locazione e utenze domestiche e l'Assistenza economica generica, è stato analizzato il delta percentuale nel periodo 2019-2023, come riportato nel grafico 2.2.7; per tutte le aree l'incremento è stato del 15%, mentre per l'Area prioritaria povertà e grave emarginazione l'incremento è stato dell'81%, seguita dall'Area disabilità con il 24%. Da porre attenzione al decremento significativo registrato nell'Area anziani pari al 52%, su cui è necessario fare delle riflessioni.

Grafico 2.2.7



Fonte: flusso regionale Spesa sociale e popolazione ISTAT

2.3 Il primo anno di attuazione dell'Assegno di Inclusione in Lombardia

In Lombardia i beneficiari dell'ADI nell'anno 2024 sono stati 48.743, per un totale di 97.623 individui. I nuclei beneficiari nella misura al 06/05/2025 sono 38.366 per un'incidenza dello 0,91% sulle famiglie residenti in Lombardia.

Tabella 2.3.1 – Beneficiari dell'ADI in Lombardia

| Nuclei familiari | Incidenza nuclei familiari su famiglie residenti |
|------------------|--|
| 38.366 | 0,91% |

Fonte: dati piattaforma GEPI

Il numero dei beneficiari lombardi è attualmente il dato più alto, in valore assoluto, tra le regioni del nord, attualmente al quinto posto per numerosità.

Nel contesto nazionale dei percorsi di inclusione sociale attivati tramite GePI, la Regione Lombardia presenta una performance complessivamente buona nelle fasi iniziali, ma mostra criticità nella fase conclusiva. Su 38.321 nuclei familiari inseriti nella piattaforma GePI, ben l'88% è stato effettivamente preso in carico dai servizi sociali, con un primo colloquio avviato. Di questi, quasi tutti (oltre il 98%) hanno completato l'analisi preliminare, segno di un sistema efficiente nella valutazione dei bisogni. Tuttavia, è nella fase finale che emergono le difficoltà: solo il 63% di chi ha completato l'analisi arriva a firmare un patto per l'inclusione sociale. In rapporto al totale dei nuclei iniziali, la Lombardia conclude il percorso con il 54,2% di patti firmati, un dato inferiore alla media nazionale del 57,5%.

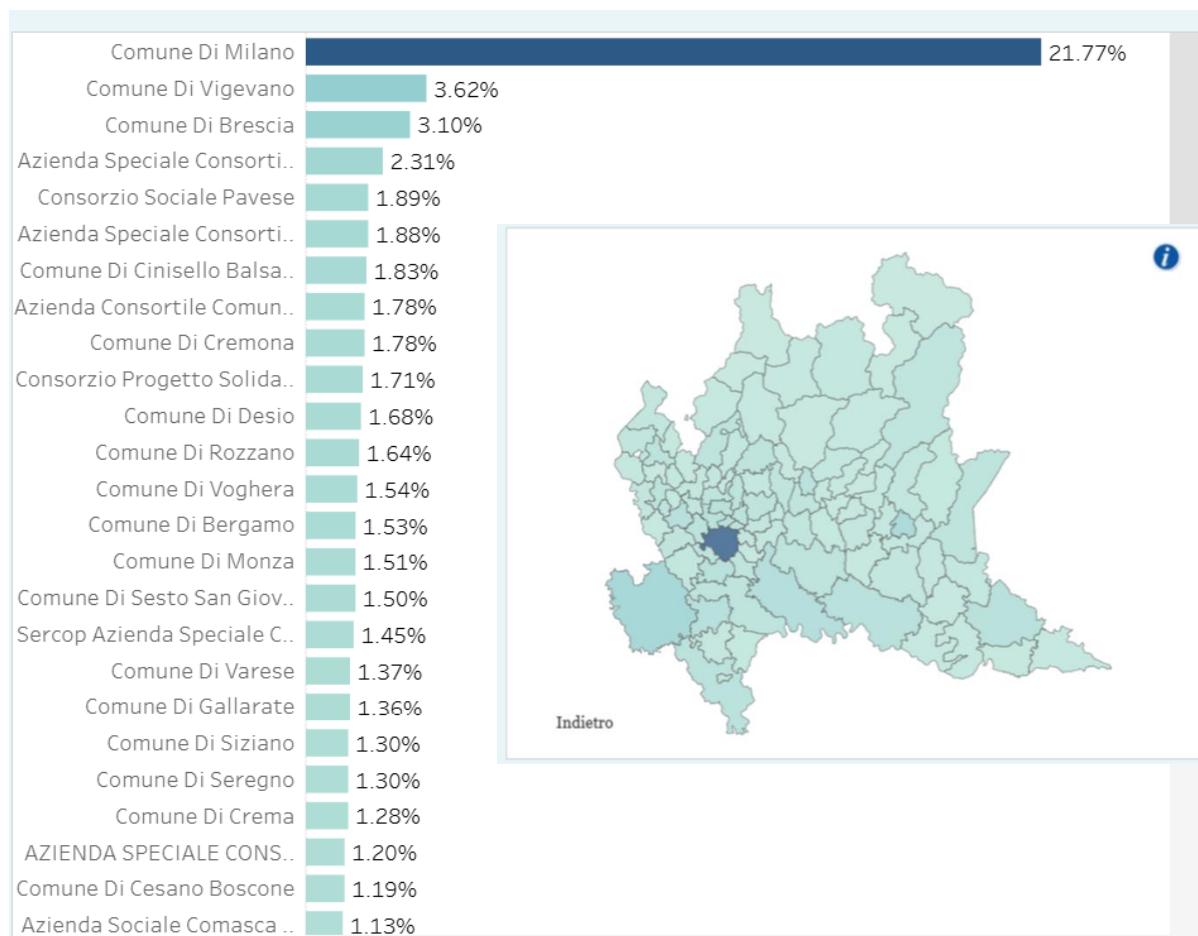
Tabella 2.3.2 - Dati di monitoraggio del percorso di inclusione sociale sulla piattaforma GePI delle diverse regioni italiane del 6.05.25

| Regione | Nuclei familiari caricati su GePI per l'attivazione del percorso di inclusione sociale (valori assoluti) | Prese in carico avviate (primo incontro con assistente sociale) (valori assoluti) | Analisi preliminari completate (valori assoluti) | Patti firmati (valori assoluti) |
|---------------------------|--|---|--|---------------------------------|
| Abruzzo | 11.324 | 10.317 | 10.267 | 7.935 |
| Basilicata | 5.586 | 5.180 | 5.107 | 3.705 |
| Bolzano | 126 | 110 | 105 | 38 |
| Calabria | 47.124 | 42.667 | 42.280 | 30.424 |
| Campania | 151.353 | 136.588 | 135.279 | 95.007 |
| Emilia Romagna | 15.585 | 13.569 | 13.243 | 6.760 |
| Friuli Venezia Giulia | 4.381 | 3.907 | 3.892 | 3.366 |
| Lazio | 52.901 | 47.382 | 47.161 | 22.984 |
| Liguria | 10.799 | 9.637 | 9.391 | 4.663 |
| Lombardia | 38.321 | 33.608 | 32.964 | 20.766 |
| Marche | 6.531 | 5.735 | 5.698 | 2.459 |
| Molise | 3.151 | 2.870 | 2.858 | 1.608 |
| Piemonte | 29.467 | 26.070 | 25.970 | 16.353 |
| Puglia | 62.903 | 56.755 | 56.153 | 43.502 |
| Sardegna | 22.304 | 20.238 | 20.123 | 11.368 |
| Sicilia | 130.444 | 118.112 | 115.329 | 73.569 |
| Toscana | 15.851 | 14.050 | 14.026 | 9.476 |
| Trento | 1.057 | 869 | 848 | 323 |
| Umbria | 5.232 | 4.677 | 4.652 | 1.887 |
| Valle d'Aosta | 335 | 298 | 300 | 266 |
| Veneto | 12.698 | 11.234 | 11.006 | 4.093 |
| Totale complessivo | 627.473 | 563.873 | 556.652 | 360.552 |

Fonte: dati piattaforma GEPI

I beneficiari si concentrano nelle grandi città e su tutte Milano ha un potere di catalizzazione molto forte se si pensa che risiedono in città il 21,7% dei beneficiari lombardi.

Figura 2.1.1 - distribuzione territoriale dei beneficiari in Lombardia



Fonte: dati piattaforma GEPI

In Lombardia i beneficiari dell'ADI sono il 55% individui femmine, mentre il 45% maschi. L'età dei destinatari della misura è eterogenea, con una maggior incidenza nella fascia 35 - 59 anni e degli over 60.

Tabella 2.3.3 – Età beneficiari ADI in Lombardia nell'anno 2024

| Età beneficiari ADI | Percentuale |
|---------------------|-------------|
| Individui 0-17 | 30% |
| Individui 18-34 | 10% |
| Individui 35-59 | 29% |
| Individui 60+ | 31% |

Fonte: dati piattaforma GEPI

I nuclei familiari riceventi l'ADI sono per la maggior parte composti da un individuo, mentre la restante parte è ripartita in modo equo tra due persone e da tre componenti in su, con una lieve prevalenza femminile (54%).

Rispetto alla media nazionale in Lombardia si registrano nuclei di dimensioni mediamente più piccoli (22% nuclei con più di 3 componenti contro il 37,8% della media nazionale), ma con una percentuale di componenti stranieri molto più alta, ovvero il 19% contro il 9,6% della media nazionale.

Tabella 2.3.4 - Beneficiari attualmente nella misura

| | Lombardia | Media nazionale | Ambiti con valori più bassi | Ambiti con valori più alti |
|---|-----------|-----------------|-----------------------------|----------------------------|
| Incidenza individui su popolazione residente | 0,73% | 2,47% | < 0,40% | >5,95% |

Fonte: dati piattaforma GEPI

A maggio 2025, la Lombardia ha registrato una diminuzione del -3,08% dei beneficiari rispetto al mese precedente. Questo calo è leggermente superiore alla media nazionale, che si attesta al -2,80%, segnalando un ritmo di uscita dai percorsi di inclusione un po' più marcato rispetto al resto del Paese. All'interno della regione, si notano forti differenze quali:

- alcuni Ambiti perdono oltre il 4% dei beneficiari, indicando possibili criticità o uscite accelerate dal sistema;
- altri Ambiti calano di meno dell'1,28%, mostrando maggiore stabilità.

Il dato evidenzia un trend in diminuzione, ma con una forte variabilità territoriale.

Tabella 2.3.5 - Dati di trend dei beneficiari

| | Lombardia | Media nazionale | Ambiti con valori più bassi | Ambiti con valori più alti |
|--|-----------|-----------------|-----------------------------|----------------------------|
| Variazione % dei nuclei rispetto al mese precedente | -3,08% | -2,80% | <-4,00% | >-1,28% |

Fonte: dati piattaforma GEPI

Più della media nazionale anche il numero dei nuclei con un anziano over 60 che risulta essere al 31%, contro un dato per i beneficiari nazionali che non arriva al 25%; dato al contrario quello dei componenti minori nel nucleo che risultano più elevate a livello nazionale (quasi il 40% degli individui), contro un dato lombardo che non arriva al 31%.

Tabella 2.3.6 Caratteristiche dei nuclei familiari

| | Lombardia | Media nazionale | Ambiti con valori più bassi | Ambiti con valori più alti |
|--|-----------|-----------------|-----------------------------|----------------------------|
| % nuclei familiari con 3+ componenti | 23,73% | 37,85% | <17,08% | >45,00% |
| % nuclei familiari con richiedente con una cittadinanza straniera | 19,46% | 9,60% | <3,42% | >20,61% |

Fonte: dati piattaforma GEPI

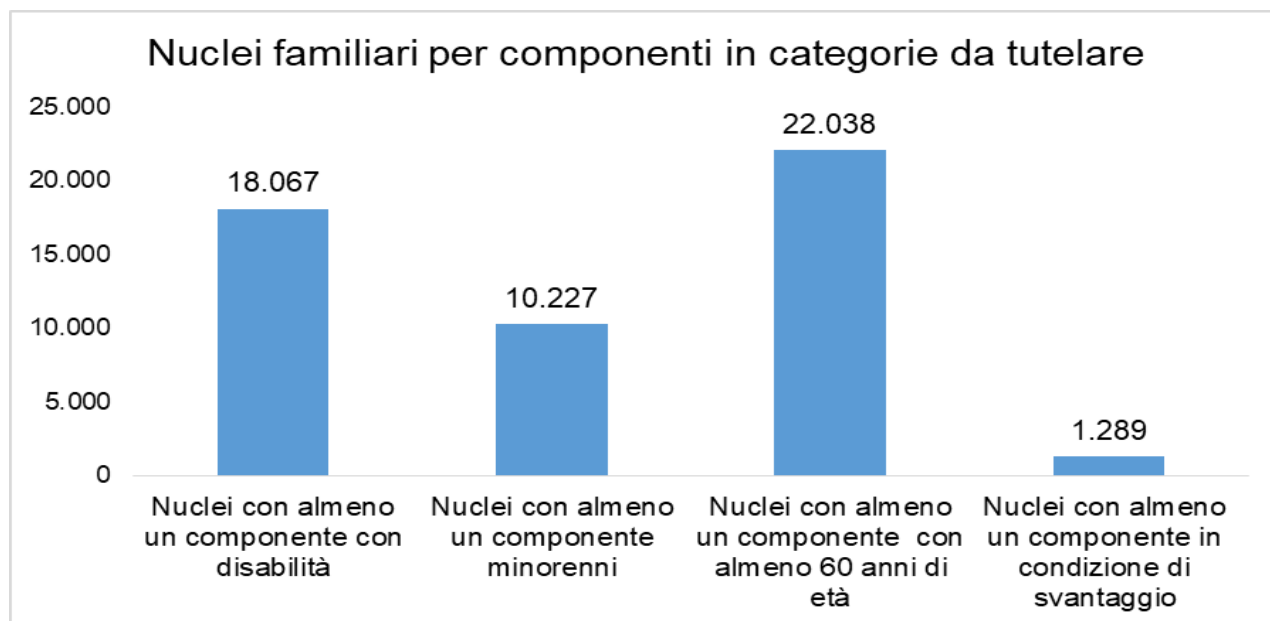
Sul totale dei nuclei beneficiari, il 43% presenta almeno un componente con più di 60 anni di età (dato più elevato rispetto alla media nazionale), il 35% almeno un componente con disabilità e il 20% almeno un componente minorenni. Sono invece solo il 2% i nuclei che presentano almeno un componente in condizione di svantaggio.

Tabella 2.3.7- Caratteristiche degli individui beneficiari

| | Lombardia | Media nazionale | Ambiti con valori più bassi | Ambiti con valori più alti |
|--|-----------|-----------------|-----------------------------|----------------------------|
| % individui con disabilità | 17,07% | 15,49% | <12,50% | >21,10% |
| % individui minorenni | 30,93% | 39,66% | <22,36% | >47,17% |
| % individui con almeno 60 anni di età | 31,04% | 24,86% | <20,65% | >35,89% |
| % individui in condizione di svantaggio | 2,46% | 1,34% | <0,41% | >4,11% |

Fonte: dati piattaforma GEPI

Figura 2.3.2 – Nuclei familiari per componenti in categorie da tutelare in Lombardia



Fonte: dati piattaforma GEPI

L'importo medio mensile ricevuto dai beneficiari è di 585,8 euro, inferiore alla media nazionale di 621,8 euro. Parallelamente, l'ISEE medio dei beneficiari lombardi è anch'esso più basso, pari a 2.877 euro rispetto ai 3.091 euro nazionali. Dati che indicano come, in Lombardia, i beneficiari tendono ad avere redditi leggermente più bassi della media nazionale e a ricevere in media importi più contenuti, con notevoli differenze tra ambiti locali.

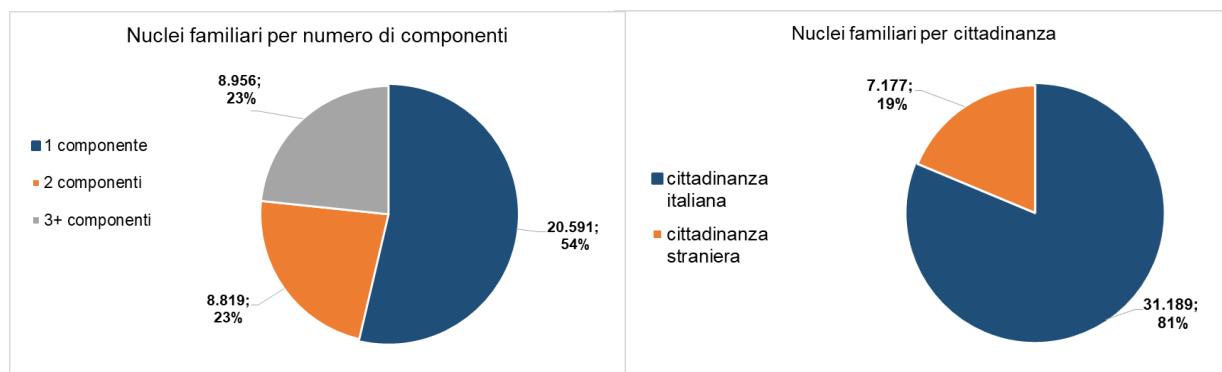
Tabella 2.3.8 Importi partecipanti e ISEE

| | Lombardia | Media nazionale | Ambiti con valori più bassi | Ambiti con valori più alti |
|-----------------------|-----------|-----------------|-----------------------------|----------------------------|
| Importo medio mensile | 585,8 | 621,8 | <536,8 | >647,5 |
| ISEE medio | 2.877 | 3.091 | <2.776 | >3.423 |

Fonte: dati piattaforma GEPI

I nuclei familiari riceventi l'ADI sono per la maggior parte composti da un individuo, mentre la restante parte è ripartita in modo equo tra due persone e da tre componenti in su.

I beneficiari lombardi sono quasi totalmente formati da cittadini italiani, pari al 82%, mentre solo il 18% dei riceventi ha un componente con cittadinanza straniera.



Fonte: dati piattaforma GEPI

Rispetto all'ADI, il Reddito di cittadinanza ha fatto registrare numeri in Lombardia decisamente più rilevanti. I nuclei nel 2023 erano infatti oltre 95.000 con numeri ancora più rilevanti negli anni

precedenti fino al picco del 2021 in cui nuclei coinvolti nella misura erano quasi 159.000 (oltre 321.000 individui), pari a circa 4 volte i beneficiari attuali nella misura ADI.

Tabella 2.3.9-Nuclei familiari e relativa incidenza dei beneficiari della misura di sostegno al reddito (Rdc-ADI) dal 2019 al 2023 in Lombardia

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------------------------|--------|---------|---------|---------|--------|
| Nuclei familiari | 94.293 | 145.914 | 158.821 | 134.399 | 95.177 |

Fonte: dati piattaforma GEPI

Per quanto riguarda le caratteristiche dei nuclei non si notano cambiamenti significativi se non un lieve incremento dei nuclei più numerosi a discapito di quelli con due componenti e una crescita dell'età media dei beneficiari.

Tabella 2.3.10 Numero componenti nucleo familiare

| Nuclei familiari con 1 componente | Nuclei familiari con 2 componenti | Nuclei familiari con 3+ componenti |
|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| 48.631 | 15.545 | 19.626 |

Fonte: dati piattaforma GEPI

3. Mappatura dei bisogni territoriali

3.1 Stato di attuazione delle politiche e bisogni emergenti

L'analisi dei Piani di Zona 2025 - 2027 ha permesso di delineare lo stato di attuazione delle politiche di welfare e inclusione sociale per l'area "Povertà emarginazione e inclusione sociale", evidenziando le iniziative in corso in Lombardia e i bisogni emergenti nei diversi Ambiti territoriali. Di seguito si offre una sintesi emersa dalla lettura dei Piani di Zona.

Stato di Attuazione

Politiche abitative

Le politiche abitative comprendono un insieme di misure volte a contrastare l'emergenza abitativa. Queste politiche prevedono soluzioni come dormitori, alloggi protetti associati a percorsi di inclusione sociale, alloggi pubblici, housing sociale, incentivi per l'affitto agevolato e programmi di recupero di immobili sfitti. L'obiettivo è favorire l'accesso alla casa sia a chi non riesce a trovare soluzioni abitative sul mercato – che costituiscono, per mission istituzionale la componente dell'edilizia popolare in Italia – sia alle fasce più vulnerabili della popolazione, promuovendone l'integrazione sociale.

In questo senso, sono state implementate soluzioni abitative integrate oltre alle misure tradizionali, quali dormitori (che attengono prettamente all'ambito sociale), alloggi pubblici e Housing sociale: sono infatti presenti progetti di inclusione basati su accordi tra Enti locali/Ambiti e proprietari di immobili per favorire l'accesso all'abitazione da parte di chi è in emergenza abitativa. A questo proposito è in corso il recupero di alloggi sfitti anche di edilizia residenziale pubblica attraverso il meccanismo delle valorizzazioni alternative alla vendita, a favore di Enti del Terzo settore che costituisce una best practice di integrazione tra politiche per la povertà e politiche abitative.

Il Terzo settore è sistematicamente coinvolto nel supporto abitativo e sociale e a livello di Ambito territoriale si stanno sviluppando strategie di contrasto all'emergenza abitativa, nell'ambito dei Piani Triennali sull'Offerta Abitativa previsti dalla l.r. n. 16/2016 e dalle linee guida condivise con Anci, il cui obiettivo è l'integrazione delle politiche abitative con le politiche territoriali e le politiche sociali.

Contrasto alla Povertà e Inclusione Sociale

Questa area di intervento mira a ridurre le condizioni di povertà attraverso misure di sostegno economico, servizi di assistenza e programmi di reinserimento sociale. Le strategie adottate includono aiuti finanziari, sportelli di ascolto, reti di solidarietà e il coinvolgimento di enti pubblici e privati per rendere il welfare più inclusivo e accessibile. Un'attenzione particolare è rivolta alle persone in situazione di vulnerabilità, come famiglie numerose, nuclei monoparentali e persone con barriere linguistiche o digitali.

Sono stati potenziati sportelli di supporto finanziati da fondi PRINS e altri aiuti economici. È sempre più capillare la creazione di una rete di centri di ascolto e sportelli solidali per facilitare l'accesso ai servizi, a cui è seguita l'implementazione di "antenne sociali" nei quartieri più critici, in particolare nell'area metropolitana di Milano e nei Capoluoghi di provincia, per intercettare precocemente situazioni di vulnerabilità.

Strategico è lo sviluppo di percorsi di empowerment personalizzati per le famiglie e le persone in difficoltà e la collaborazione tra enti pubblici e privati per un welfare più inclusivo e accessibile.

Inclusione lavorativa e formazione

L'inclusione lavorativa e la formazione sono strumenti essenziali per contrastare la disoccupazione e la precarietà. Le iniziative in questo ambito comprendono percorsi di formazione e riqualificazione professionale, sportelli di orientamento al lavoro e incentivi per l'assunzione di persone in difficoltà. L'obiettivo è fornire competenze adeguate all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro, garantendo opportunità di crescita economica e personale.

Sono attivi sportelli sindacali per cittadini stranieri. È emersa la necessità di percorsi di formazione e riqualificazione per disoccupati e lavoratori precari e di programmi di inclusione lavorativa per persone in situazione di marginalità.

Marginalità estrema

La marginalità estrema riguarda le condizioni di grave esclusione sociale, come quelle vissute da persone senza dimora o in situazioni di forte vulnerabilità. Le strategie di intervento includono l'approccio *Housing First*, che offre una soluzione abitativa stabile, come punto di partenza per la reintegrazione sociale, e la creazione di centri di accoglienza con servizi di base e supporto alla reintegrazione sociale. Inoltre, si promuovono programmi di sostegno per affrontare problematiche legate a dipendenze, fragilità psichiche e difficoltà economiche estreme.

In particolare, sono in essere progetti di sviluppo di Centri Servizi di pronto intervento per chi vive in grave marginalità.

Bisogni emergenti

Povertà e disuguaglianze

Nello scorso triennio complice le scelte politiche a contrasto dell'emergenza pandemica non adeguatamente finanziate, si è assistito a un aumento significativo della povertà e delle disuguaglianze economiche e sociali. Le principali problematiche emergenti includono:

- crescita delle persone senza dimora, dovuta alla precarietà economica e alla difficoltà di accesso a misure di sostegno adeguate;
- aumento della richiesta di supporto economico e alimentare, con una crescita delle famiglie che necessitano di aiuti per soddisfare i bisogni essenziali;
- esclusione di molte persone dalle misure di sostegno, a seguito della riduzione della platea di beneficiari dell'Assegno di Inclusione;
- difficoltà di accesso ai servizi, in particolare per le fasce più vulnerabili della popolazione, come anziani, famiglie numerose e nuclei monoparentali.

Per rispondere a questa domanda emergente e sempre più impellente, è necessario un potenziamento delle reti di protezione sociale e di programmi di inclusione economica da parte dei territori a dare un maggiore supporto alle famiglie numerose e ai nuclei monoparentali.

Emergenza abitativa

L'accesso alla casa sta diventando sempre più critico a causa di diversi fattori:

- costo elevato degli affitti, che rende difficile per molte famiglie sostenere le spese per un'abitazione dignitosa;
- carenza di alloggi pubblici e sociali, che limita le possibilità per le persone a basso reddito di accedere a una sistemazione stabile;
- fragilità abitativa crescente, che colpisce in particolare giovani, famiglie in difficoltà economica e persone con redditi instabili;
- necessità di soluzioni abitative innovative, come il co-housing e modelli di residenzialità sociale per fasce di popolazione con redditi intermedi.
- necessità di soluzioni abitative integrate con percorsi di inclusione per nuclei in fragilità sociale, per i quali il solo accesso alla soluzione abitativa costituisce un parziale e non sostanziale soddisfacimento del bisogno.

Per affrontare questa emergenza, è fondamentale da una parte potenziare l'offerta di alloggi pubblici Housing sociale e promuovere politiche di affitto calmierato, in quanto soprattutto il costo elevato degli affitti e la carenza di alloggi pubblici rendono critico l'accesso alla casa, in particolare per i lavoratori con reddito medio basso; dall'altra è indispensabile potenziare i programmi di sostegno e supporto agli inquilini fragili anche attraverso lo sviluppo di nuovi modelli di co-housing e soluzioni abitative che prevedano servizi di accompagnamento.

Inclusione sociale e accesso ai servizi

L'accesso ai servizi sociali e sanitari sta diventando sempre più complesso per alcune categorie di cittadini. I bisogni emergenti in quest'area riguardano:

- digitalizzazione insufficiente, che limita la possibilità di accedere rapidamente alle informazioni sui diritti e ai servizi disponibili, specialmente per le persone con difficoltà tecnologiche;
- barriere linguistiche e culturali, che ostacolano l'accesso ai servizi da parte di cittadini stranieri e di gruppi vulnerabili;
- difficoltà di coordinamento tra servizi sociali e sanitari, che rallenta la presa in carico di persone con problematiche complesse, come dipendenze e fragilità psichiche;
- necessità di spazi di ascolto e sportelli territoriali, per offrire un supporto più diretto e mirato alle persone in difficoltà.

Occorre rafforzare la rete di servizi, promuovere l'inclusione digitale e garantire un potenziamento del coordinamento tra le istituzioni sociali e sanitarie (Ambiti/Comuni e ATS/ASST) per la gestione delle situazioni complesse, specialmente per persone con dipendenze e fragilità psichiche. Inoltre, è sempre più elevata la necessità di digitalizzazione dei servizi per garantire un accesso più rapido e capillare alle informazioni, migliorando l'accesso ai servizi per le persone con barriere linguistiche o digitali.

Giovani e povertà educativa

La povertà educativa e il disagio giovanile sono in aumento, creando difficoltà per il futuro delle nuove generazioni. Le principali criticità includono:

- difficoltà di emancipazione e accesso al mercato del lavoro, con un numero crescente di giovani che rimangono disoccupati o in condizioni di precariato;
- scarsa offerta di percorsi formativi adeguati, che non rispondono pienamente alle esigenze del mercato del lavoro e alle aspirazioni dei giovani;
- aumento del disagio minorile, con una crescita di fenomeni di abbandono scolastico e marginalità sociale;
- necessità di programmi di sostegno alle famiglie, per prevenire situazioni di povertà educativa e garantire pari opportunità di crescita.

Per affrontare questa sfida, è essenziale investire in percorsi di formazione innovativi, rafforzare le politiche per l'occupazione giovanile e attivare programmi di prevenzione del disagio scolastico. Inoltre, è crescente il bisogno di interventi mirati per favorire l'emancipazione giovanile e l'accesso al mercato del lavoro, infine emerge la necessità di programmi di contrasto alla povertà educativa e di sostegno alle famiglie per prevenire il disagio giovanile.

Conclusioni

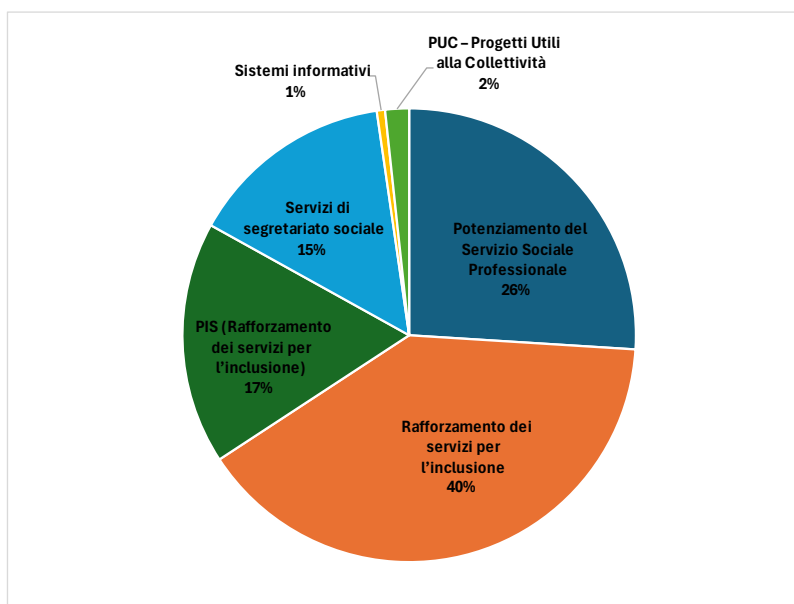
L'analisi evidenzia la presenza di numerose iniziative per affrontare le sfide sociali, ma anche la necessità di potenziare l'integrazione tra servizi sociali, politiche del lavoro, del welfare e dell'abitare. Un approccio coordinato tra pubblico, privato sociale e comunità locali e del Terzo settore è essenziale per rispondere in modo efficace e flessibile ai bisogni emergenti della popolazione e alle nuove sfide sociali.

3.2 I Piani di Attuazione Locale delle risorse del Fondo Povertà

Il Piano di Attuazione Locale (PAL) è lo strumento adottato annualmente dagli Ambiti territoriali per programmare e monitorare l'uso della Quota Servizi e della Quota Povertà Estrema del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (Fondo Povertà), in linea con quanto previsto dal Piano nazionale. In Lombardia, nel 2024 è stato adottato da 89 Ambiti territoriali su 91 il PAL per la Quota Servizi e da 21 Ambiti su 21 Ambiti beneficiari della misura il PAL per la Quota Povertà Estrema.

Programmazione delle risorse Quota Servizi annualità 2022

Le risorse assegnate agli Ambiti lombardi sono state pari a 64.1 mln di euro a valere sul Fondo Povertà 2022, di cui sono state programmate il 97,80%. Dai PAL si rileva che il 40 % delle risorse sono state destinate al rafforzamento dei servizi per l'inclusione, il 26% al potenziamento del servizio sociale professionale, il 17 % al rafforzamento del Pronto Intervento Sociale (PIS), il 15% ai Servizi di segretariato sociale, il 2 % ai progetti di pubblica utilità (PUC) e l'1% allo sviluppo dei sistemi informativi.

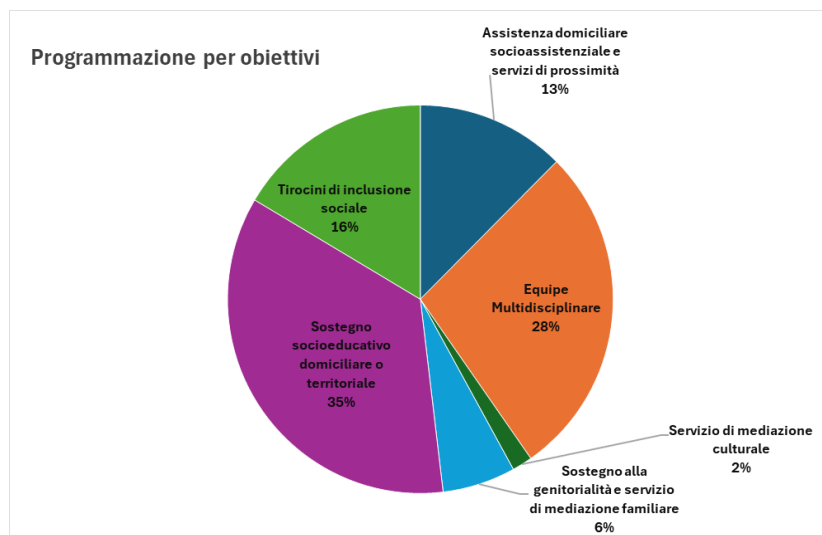


Circa il 26% delle risorse della Quota Servizi è stato destinato **all'assunzione e al rafforzamento della figura dell'assistente sociale**. La media regionale è di un assistente sociale ogni 5.341 abitanti, con forti differenze tra gli Ambiti territoriali. Le assunzioni sono avvenute prevalentemente a tempo indeterminato e hanno comportato un impiego del 96% delle risorse, il resto ha coperto spese di formazione e strumenti.

Il 40% delle risorse complessive è stato invece destinato a **servizi di inclusione**. Il Piano nazionale prevede l'attivazione degli interventi di inclusione a favore dei nuclei familiari nei quali, nel corso della stipula del Patto di inclusione sociale (PaIS), relativo all'Assegno di inclusione, siano emersi dei bisogni complessi.

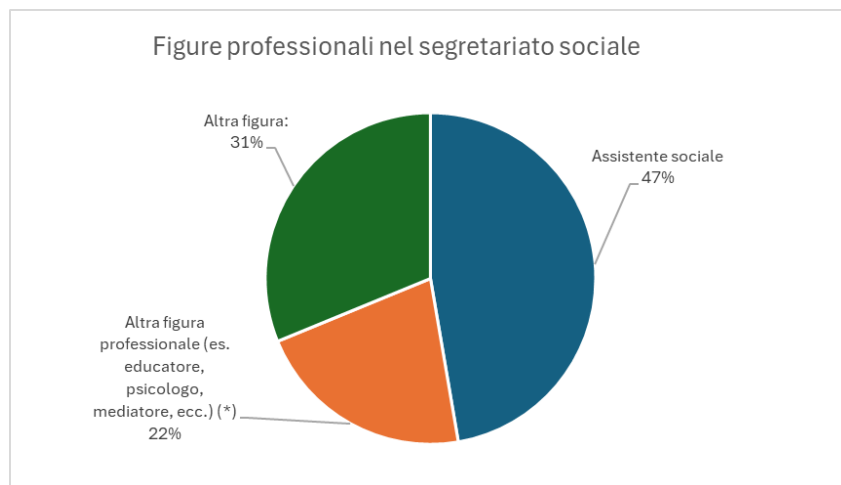
Gli interventi principali riguardano: supporto socioeducativo (35%), équipe multidisciplinari (28%) e tirocini di inclusione sociale (16%). I destinatari sono principalmente ex beneficiari RdC, attuali titolari ADI e nuclei in povertà.

Per quanto riguarda la composizione delle équipe multidisciplinari, si vede come siano composte soprattutto da assistenti sociali ed educatori.



Gli Ambiti territoriali sono vincolati a destinare al LEPS **Pronto Intervento Sociale (PIS)** una quota non inferiore al 3,68% delle risorse a loro assegnate. Le risorse programmate per il LEPS ammontano a 10.935.932,33 euro (17%). Le risorse sono state impiegate principalmente tramite coprogettazione e affidamenti di servizi, per interventi h 24 rivolti a persone in emergenza sociale.

Anche se non più punto d'accesso all'ADI, il **segretariato sociale** continua a svolgere funzioni di ascolto, orientamento e filtro nell'utilizzo dei servizi sociali. Ha ricevuto il 15% delle risorse. Gli sportelli sono aumentati da 1.024 a 1.211, e le ore settimanali di apertura da 10.673 a 11.985.



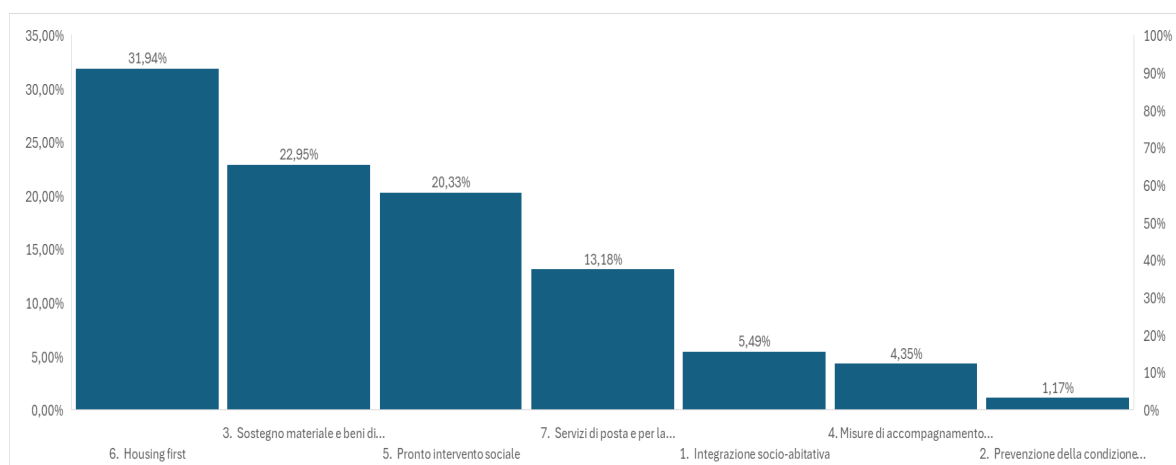
Sono stati attivati 510 **Progetti di Utilità Collettiva (PUC)** nel 2023, con una previsione di oltre 1.700 nel 2024, coinvolgendo circa 2.500 beneficiari. I progetti si distribuiscono tra sociale (46%), ambiente (27%), beni comuni (15%) e cultura (9%). Le attività sono affiancate da progetti di volontariato presso ETS.

Programmazione delle risorse Quota Povertà Estrema annualità 2022

Per quanto riguarda la programmazione delle risorse dedicate alla povertà estrema, si rileva una significativa crescita degli investimenti nelle aree dell'Housing First, del Pronto Intervento Sociale (PIS) e dei servizi di posta/residenza virtuale, in linea con gli obiettivi del Piano nazionale 2021 – 2023 che prevede una percentuale minima di spesa in queste tre aree.

In particolare, per i LEPS Pronto Intervento Sociale e Servizio di posta/residenza virtuale si richiede per ciascuno di essi il raggiungimento di almeno il 12,5% delle risorse. Per l'Housing First la percentuale minima da raggiungere è invece fissata al 25%.

Il grafico a seguire mostra in dettaglio la ripartizione delle risorse della Quota Povertà Estrema a livello regionale:



L'intervento di **Housing First**, in parte realizzato anche grazie alla valorizzazione temporanea di alloggi destinati a servizio abitativo pubblico che necessitavano di interventi di sistemazione, ha incluso costi per affitti, arredi, utenze, manutenzioni e la definizione di percorsi individualizzati per l'accesso all'abitazione. Tutti i 21 Ambiti territoriali hanno programmato interventi orientati al reinserimento abitativo seguendo approcci multidisciplinari centrati sul "Recovery" e l'auto-determinazione. Tra le azioni previste: supporto alle strutture, pagamento utenze e manutenzioni.

Anche con la Quota Povertà Estrema è stato finanziato il **LEPS Pronto Intervento Sociale** da parte degli Ambiti che hanno previsto l'accoglienza temporanea, ambulatori mobili, servizi di segnalazione h24, piattaforme per le Unità Mobili e trasporti di emergenza. Tra le azioni previste vi sono il servizio strutturato con reperibilità telefonica, l'accoglienza per emergenze notturne, operatori dedicati e la fornitura di beni essenziali.

Per quanto riguarda il LEPS **Servizi di posta e residenza virtuale**, gli interventi coinvolgono tutti gli Ambiti e prevedono tra gli altri i centri multifunzionali per la distribuzione della posta, la consulenza legale, il supporto documentale e la domiciliazione.

Dalla programmazione dei 21 Ambiti emerge un buon livello di collaborazione con associazioni, cooperative, CRI, enti pubblici e altri soggetti del Terzo settore, attraverso strumenti come appalti, convenzioni, co-progettazioni e contributi. Si constata positivamente un progressivo sviluppo e consolidamento delle **reti territoriali**.

4. Governance regionale

4.1 Assetto territoriale dei servizi sociali e forme di esercizio associato

In Lombardia, l'assetto territoriale dei servizi sociali si articola in 91 Ambiti territoriali che rappresentano le sedi principali per la programmazione locale, la concertazione e il coordinamento degli interventi dei servizi sociali e sociosanitari. Escludendo i tre Ambiti mono-comunali (Milano, Campione d'Italia e Busto Arsizio), gli Ambiti hanno un numero medio di 17 Comuni e una popolazione media di 97.221 abitanti. Su un totale di 1.502 Comuni ben 1.030 hanno una popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti.

La scelta della forma di gestione degli interventi e dei servizi sociali si differenzia da territorio a territorio. Negli ultimi anni, a fronte di una crescente complessità normativa e gestionale dei fondi comunitari, nazionali e regionali, la scelta si è orientata verso forme di gestione associata più strutturate, che hanno sostituito in molti casi la forma della convenzione. Con la sottoscrizione degli Accordi di Programma 2025 - 2027 la scelta dell'Ente capofila è stata la seguente:

- Comune: 44 Ambiti
- Azienda speciale consortile: 31 Ambiti
- Comunità Montana: 12 Ambiti
- Consorzio: 4 Ambiti

La Regione Lombardia ha definito l'articolazione del sistema di interventi e dei servizi sociali, in attuazione della legge-quadro n. 328/2000, tramite la l.r. n. 3/2008 "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale". Non esiste una norma regionale prettamente dedicata alla gestione associata, ma costituiscono, normative di rilievo:

- l.r. n. 19/2008, "Riordino delle Comunità Montane della Lombardia, disciplina delle Unioni di Comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali";
- l.r. n. 22/2011, che va a modificare la L.R. 19/2008 a seguito della disciplina statale in tema di gestioni associate obbligatorie per i comuni sopra i 5.000 abitanti, ovvero 3.000 abitanti se appartengono a Comunità Montane;
- l.r. n. 16/2016, "Disciplina regionale dei servizi abitativi, che disciplina la governance degli interventi territoriali per le politiche abitative riferendosi agli Ambiti territoriali.

La l.r. n. 3/2008 fa riferimento alla gestione associata dei servizi all'art. 11, dove si stabilisce che "la Regione individua nella gestione associata la forma idonea a garantire l'efficacia e l'efficienza delle unità di offerta sociali di competenza dei Comuni". Per quanto riguarda la definizione dell'Ambito territoriale, la legge regionale stabilisce che "l'Ambito territoriale di riferimento per il Piano di Zona è costituito, di norma, dal Distretto sociosanitario". Tale coincidenza territoriale con il Distretto sociosanitario è stata successivamente richiamata dalla l.r. n. 33/2009 "Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità" e ss.mm. (l.r. n. 23/2015, l.r. n. 22/2021).

Attualmente, gli Ambiti territoriali sono per lo più coincidenti con i Distretti sociosanitari mantenendo sempre come riferimento il perimetro del Distretto. In alcuni casi vi sono Distretti in cui sono presenti due o più Ambiti e viceversa sono presenti territori in cui ad un Ambito corrispondono due Distretti.

4.2 La programmazione regionale e territoriale

Gli strumenti attualmente in uso per la pianificazione regionale sono:

- Piano socio-sanitario 2024 - 2028 in cui rientra una sezione dedicata alla programmazione sociale;
- Linee di indirizzo regionali per la programmazione dei Piani di Zona;
- Delibera delle regole pubblicata annualmente in cui si tratta la declinazione della parte sociosanitaria;
- Piano regionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà.

I Piani di Zona attualmente in vigore sono quelli relativi al triennio 2025 - 2027 approvati dalle rispettive Assemblee dei Sindaci ai sensi delle Linee di indirizzo per la programmazione sociale territoriale approvate con DGR n. XII/2167 del 15/04/2024.

Le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi, di cui all'articolo 8, comma 3, lettera o), della legge n. 328/2000, sono indicate nella l.r. n. 3/2008.

4.3 Coordinamento dei servizi territoriali

4.3.1 Promozione degli accordi territoriali

Regione Lombardia promuove un modello integrato e territoriale di presa in carico, volto a garantire una risposta coordinata, continuativa e personalizzata ai bisogni complessi delle persone, in attuazione dell'articolo 23, comma 1, del D. Lgs. n. 147/2017. Questo approccio si fonda sulla cooperazione strutturata tra servizi sociali, sanitari, per il lavoro, dell'istruzione, dell'abitare e della giustizia, con l'obiettivo di costruire un sistema unitario di interventi capace di tutelare e promuovere i diritti fondamentali delle persone, in particolare di quelle in condizione di vulnerabilità. La Regione sostiene la definizione e l'attuazione di accordi territoriali tra i diversi enti e organismi competenti, finalizzati a una gestione integrata delle risorse e dei servizi disponibili a livello locale, nel rispetto delle specificità e delle risorse presenti nei contesti territoriali.

In questa logica, si promuove la costruzione di reti operative tra Ambiti territoriali, Agenzie di tutela della salute (ATS), Aziende Socio-Sanitarie Territoriali (ASST), Centri per l'Impiego (CPI) e soggetti del Terzo settore, per superare la frammentazione degli interventi e promuovere una presa in carico multidimensionale, continuativa e personalizzata. L'integrazione sociosanitaria e socio lavorativa rappresenta uno dei cardini di questo approccio, volto a rendere più efficace l'attuazione dei Patti per l'inclusione sociale (Pais) e a sostenere la stabilizzazione di équipes multidisciplinari dedicate alla valutazione dei bisogni complessi e alla definizione dei progetti personalizzati.

In questo contesto, gli accordi di collaborazione in rete si configurano come strumenti fondamentali non solo per il coinvolgimento degli attori istituzionali delle politiche sociali, sociosanitarie e del lavoro, ma anche per la partecipazione attiva di altri stakeholder locali, tra cui enti pubblici, imprese, associazioni e, in particolare, enti del Terzo settore, chiamati a contribuire in modo significativo al raggiungimento degli obiettivi strategici regionali.

Le aree prioritarie di intervento individuate comprendono, oltre a quella sanitaria, il sostegno all'occupabilità e all'occupazione, i servizi abitativi, l'istruzione e la formazione, nonché gli interventi connessi all'area della giustizia e della sicurezza. In questo quadro si collocano, ad esempio, le misure previste dai Patti Territoriali per le competenze e l'occupazione, uno strumento operativo volto a rafforzare l'integrazione tra i servizi sociali e quelli per il lavoro, facilitando la collaborazione multidimensionale tra gli attori locali. I Patti promuovono progettualità condivise e rispondenti ai bisogni specifici dei territori, in particolare delle categorie più vulnerabili, attraverso azioni coordinate che comprendono orientamento, formazione professionale, accompagnamento al lavoro e valorizzazione delle risorse locali. Questo approccio integrato è pienamente in linea con le previsioni dell'articolo 23, comma 1, del D. Lgs. n. 147/2017 e consente la realizzazione di un'offerta articolata di servizi in grado di incidere concretamente sull'inclusione sociale e lavorativa.

4.3.2 Le équipes multidisciplinari

Le Équipe Multidisciplinari (EM) costituiscono il nucleo operativo centrale nell'ambito dei percorsi di inclusione sociale, configurandosi come dispositivi multiprofessionali interistituzionali finalizzati alla valutazione, progettazione e attuazione di interventi complessi per famiglie in situazione di vulnerabilità. Come illustrato dalle Linee guida per la definizione dei Patti per l'Inclusione Sociale, si tratta di gruppi di lavoro flessibili, composti da un operatore/assistente sociale e da altri operatori afferenti alla rete dei servizi (es. sanitario, educativo, lavorativo, abitativo), identificati dal servizio sociale sulla base dei bisogni specifici del nucleo emersi nell'Analisi preliminare. A seconda del grado di coinvolgimento, si distinguono:

- EM base: composizione minima, costituita dall'assistente sociale e da uno o più operatori dei servizi rilevanti identificati sulla base dei bisogni, ha la responsabilità di definire e realizzare il progetto quadro, definito nel Patto;
- EM allargata: comprende quei professionisti e/o soggetti necessari a svolgere una determinata azione o una serie di azioni per la quale non è necessario il coinvolgimento stabile nella EM.

Alla guida dell'équipe è designata una figura di riferimento, il case manager, operatore del servizio sociale con funzioni di coordinamento metodologico, gestione delle informazioni tramite la piattaforma GePI e interfaccia privilegiata con la famiglia.

Come definito dalle Linee Guida sulla presa in carico dei beneficiari ADI, le Equipe multidisciplinari operano superando logiche settoriali e gerarchiche, adottando un approccio integrato, corresponsabile e orientato alla co-decisione, in cui ogni contributo professionale e informale è valorizzato come parte di un progetto condiviso. Il lavoro dell'EM non richiede necessariamente incontri simultanei tra tutti i membri e la famiglia, ma si basa sulla circolarità delle informazioni, la trasparenza e la costruzione di linguaggi comuni tra operatori. La famiglia è riconosciuta come soggetto attivo del processo, coinvolta nelle fasi decisionali e partecipa della progettazione, anche attraverso la valorizzazione di figure significative della rete informale. L'EM assume così una funzione generativa, capace di produrre soluzioni coerenti e personalizzate, garantendo qualità, continuità e integrazione degli interventi, con l'obiettivo di costruire un modello di welfare territoriale ecologico e collaborativo.

All'interno dell'équipe viene individuata una figura di riferimento (case manager o operatore 'responsabile della famiglia', piuttosto che del "caso") che coordina il lavoro di equipe, in particolare la compilazione del Quadro di analisi e la realizzazione e il monitoraggio del Patto per l'inclusione sociale, e che rappresenta il principale riferimento per la famiglia.

4.4 La Cartella Sociale Informatizzata come strumento di governance e conoscenza

Regione Lombardia considera da diverso tempo la Cartella Sociale Informatizzata (CSI) come il principale strumento di governance e conoscenza per i Comuni e gli Ambiti territoriali lombardi, migliorando la qualità e l'efficienza dei servizi sociali.

La collaborazione tra Regione Lombardia, Aria Spa e Anci Lombardia ha permesso di diffondere in modo capillare l'utilizzo della CSI, strumento ormai riconosciuto come fondamentale per la programmazione sociale, la trasparenza amministrativa e la presa in carico dei cittadini.

Le principali azioni realizzate in questi anni hanno permesso una rilevazione approfondita sullo stato di adozione e utilizzo della CSI nei territori, restituendo una fotografia aggiornata del livello di digitalizzazione. I territori sono stati supportati e affiancati attraverso momenti formativi, che hanno coinvolto centinaia di operatori sociali, sensibilizzandoli sull'importanza della CSI, e formazione sul campo grazie a site visit organizzate presso gli Ambiti e Comuni, con attività di accompagnamento e definizione di piani di miglioramento personalizzati per favorire un utilizzo sempre più sistematico della CSI.

Possiamo pertanto considerare che in Regione Lombardia ci sia un utilizzo sempre più diffuso e consapevole della CSI da parte di operatori sociali e amministrativi, una maggiore uniformità e interoperabilità tra i diversi sistemi territoriali, con riduzione delle prassi cartacee e incremento della digitalizzazione, una adozione di indicatori regionali condivisi per i piani individualizzati e maggiore capacità di analisi dei dati a supporto della programmazione sociale e un incremento della trasparenza e della collaborazione interistituzionale, con benefici diretti per cittadini e famiglie.

La CSI rappresenta quindi uno strumento strategico per la programmazione, la gestione ed erogazione degli interventi e dei servizi sociali di contrasto della povertà e all'attuazione dei relativi LEPS. In considerazione del Piano nazionale degli interventi e servizi sociali 2024-2026, la CSI svolge un ruolo cardine perché documenta l'intero percorso socio-assistenziale degli utenti, dalla fase di accesso, valutazione del bisogno, progettazione degli interventi, attivazione dei servizi, monitoraggio e valutazione degli esiti; permette la gestione integrata dei dati, sia a livello

individuale (persona, nucleo familiare, rete di relazioni) sia a livello aggregato, consentendo analisi per il governo del sistema e supporto alle decisioni strategiche; infine garantisce trasparenza, uniformità e interoperabilità con le piattaforme nazionali e regionali, riducendo duplicazioni e disomogeneità.

Per i cittadini socialmente più fragili – beneficiari dell’Assegno di Inclusione (ADI) o di altri interventi LEPS – il corretto utilizzo della CSI assicura la presa in carico multidimensionale, soprattutto attraverso l’interoperabilità con strumenti come il GePI (Gestione Patti per l’Inclusione), che costituisce parte integrante della CSI, in cui gli operatori sociali possono realizzare la prima analisi del bisogno, anche per famiglie non beneficiarie dell’ADI (“GePI per tutti”), progettare e monitorare i patti per l’inclusione sociale, in connessione con i sistemi informativi locali e condividere in tempo reale dati e prestazioni attive sul territorio, attraverso il catalogo informatizzato dei servizi.

In quest’ottica e considerando le azioni di indirizzo nazionali, la CSI è considerata sempre di più come il nodo principale di interoperabilità con i principali sistemi nazionali, quali il GePI (piattaforma per la gestione dei Patti per l’inclusione sociale, già integrata nell’ADI e nel Supporto Formazione e Lavoro SFL), il SIISL (Sistema Informativo per l’Inclusione Sociale e Lavorativa, che coordina i flussi informativi tra INPS, CPI e Comuni, con dashboard dedicate al monitoraggio della presa in carico), il SIOSS (Sistema Informativo dell’Offerta dei Servizi Sociali, utile al monitoraggio e alla programmazione locale, integrato con i dati CSI), il WAAS (Welfare as a Service piattaforma INPS che, grazie alla CSI, consente l’interscambio dati e la valutazione predittiva dell’efficacia degli interventi di welfare) e il SINBA (Sistema Informativo Nazionale per i Bambini e gli Adolescenti, integrato nella CSI per il monitoraggio dei LEPS in area minori e famiglie).

La CSI, integrata con i principali sistemi nazionali, risulta pertanto uno strumento sempre più strategico su cui investire risorse, non soltanto economiche ma soprattutto organizzative e gestionali, in quanto consente di programmare interventi mirati sulla base di dati aggiornati e confrontabili, monitorare l’attuazione dei LEPS e ridurre le disparità territoriali e migliorare la rendicontazione e l’efficacia delle risorse del Fondo Povertà, garantendo una presa in carico uniforme e qualificata delle persone in condizione di svantaggio.

4.5 Il ruolo dell’associazionismo e degli enti del Terzo settore per il rafforzamento del welfare territoriale

Il Programma Regionale di Sviluppo Sostenibile della XII legislatura riconosce “La funzione sociale dell’associazionismo e del Terzo settore, nel favorire i processi inclusivi e nell’agevolare la lettura dei bisogni e la personalizzazione delle risposte a favore dei cittadini”. Gli enti del Terzo settore e più in generale l’associazionismo rappresentano infatti un capitale sociale ad alto valore aggiunto per rafforzare e accrescere la prossimità della rete dei servizi territoriali e il carattere inclusivo del territorio lombardo. Si fa riferimento sia all’azione degli enti che operano prevalentemente grazie al volontariato, espressione della cittadinanza attiva di giovani e adulti, sia alla realtà delle imprese sociali che gestiscono attività economiche in grado di generare non solo un valore economico ma anche un rilevante valore sociale in termini di occupazione, di inserimento lavorativo delle persone più a rischio di esclusione, di servizi per la cura e assistenza per le categorie più fragili.

Gli Ambiti territoriali lombardi vantano una consolidata esperienza nello sviluppo di progetti di collaborazione con le associazioni e gli enti del Terzo settore. Al riguardo basta pensare, a titolo di esempio, al ruolo dei tavoli di lavoro e consultazione che trovano spazio consolidato nella governance degli Ambiti o ai molteplici interventi di policy ad alto grado di innovazione in cui gli ETS hanno da tempo superato il ruolo di semplici erogatori di servizi.

L’obiettivo è quello di valorizzare i percorsi consolidatisi nel tempo, anche attraverso l’utilizzo degli strumenti forniti dalla nuova cornice normativa rappresentata dal Codice del Terzo settore, che riformula e sistematizza i rapporti con gli ETS.

Richiamando le indicazioni contenute nelle Linee di indirizzo per la programmazione zonale 2025 - 2027 e nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2024-2026, si rileva l’importanza della realizzazione dei LEPS, del potenziamento dell’integrazione sociosanitaria e di implementare percorsi formalizzati di co-progettazione e co-programmazione con gli ETS.

L'articolo 55 del Codice del Terzo settore definisce:

- la co-programmazione come pratica finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione, dei bisogni della comunità da soddisfare, degli interventi necessari da intraprendere e delle modalità per realizzarli, nonché delle risorse a disposizione per dare esecutività alle azioni previste;
- la co-progettazione come pratica finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare i bisogni definiti alla luce degli esiti della co-programmazione.

Alla luce dell'esigenza di rafforzare i percorsi di costruzione congiunta delle policy, si richiama alla necessità di prestare particolare attenzione all'utilità dello strumento della co-programmazione come momento importante nel produrre una lettura dei bisogni più articolata e complessa rispetto ad una lettura condotta autonomamente e in modo isolato dagli enti. La co-programmazione può rivelarsi decisiva nell'agevolare una migliore integrazione di azioni e risorse nella definizione degli interventi e, soprattutto, può aiutare a superare i limiti di alcune esperienze di co-progettazione in cui l'elemento essenziale della cooperazione si è limitato al confronto sulle modalità di messa in opera degli interventi.

Si evidenzia, inoltre, come il Servizio civile universale e la Leva civica lombarda volontaria rappresentino ulteriori forme di cittadinanza attiva rivolte alle giovani generazioni di età compresa fra i 19 e i 28 anni compiuti che, integrando il prezioso lavoro svolto dai volontari tradizionali, concorrono al miglioramento qualitativo dei servizi offerti alla cittadinanza lombarda, in modo particolare, a quella più vulnerabile.

4.6 I Centri per l'impiego

Con la l.r. n. 9/2018 di modifica della l.r. n. 22/2006 "Il mercato del lavoro in Lombardia", Regione Lombardia disciplina la nuova organizzazione dei servizi al lavoro in Lombardia prevedendo in particolare lo svolgimento, da parte della Regione, di funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento in materia di Centri per l'Impiego (CPI) di cui all'art. 18 del D.lgs. n. 150/2015, compreso il collocamento dei disabili di cui alla Legge n. 68/1999, delegando alle Province e alla Città Metropolitana di Milano le funzioni gestionali relative a procedimenti amministrativi connessi alla gestione dei Centri per l'Impiego.

Il sistema regionale dei servizi per il lavoro si compone pertanto, per la parte pubblica, dalla rete dei 64 CPI presenti sul territorio cui compete l'erogazione di servizi rivolti alle persone in cerca di occupazione e finalizzati all'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro, mediante la costruzione di percorsi personalizzati. Il Piano di Intervento Personalizzato (PSP) rappresenta il documento che formalizza il percorso per il reinserimento lavorativo e costituisce un accordo tra il CPI e la persona in cerca di lavoro che definisce gli impegni reciproci per la ricerca di un'occupazione.

I servizi e le misure di politica attiva del lavoro erogati dai CPI garantiscono il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, sia rivolte alle persone in cerca di lavoro sia alle imprese. I servizi, progettati per facilitare l'inserimento lavorativo e favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro includono:

- orientamento di base, analisi delle competenze in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale e profilazione;
- ausilio alla ricerca di una occupazione, anche mediante sessioni di gruppo;
- orientamento specialistico e individualizzato, mediante bilancio delle competenze ed analisi degli eventuali fabbisogni in termini di formazione, esperienze di lavoro o altre misure di politica attiva del lavoro, con riferimento all'adeguatezza del profilo alla domanda di lavoro espressa a livello territoriale, nazionale ed europea;
- orientamento individualizzato all'autoimpiego e tutoraggio per le fasi successive all'avvio dell'impresa;

- avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo;
- accompagnamento al lavoro;
- promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio;
- gestione, anche in forma indiretta, di incentivi all'attività di lavoro autonomo;
- gestione di incentivi alla mobilità territoriale;
- gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti.

Ai CPI compete anche la gestione del collocamento mirato: un sistema che favorisce l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità e delle categorie protette, offrendo servizi di accompagnamento e supporto sia ai lavoratori che ai datori di lavoro per l'attuazione della Legge n. 68/99. A tal proposito si ricorda che recentemente, tra le categorie protette, sono stati inclusi anche i neomaggiorenni che nella minore età sono stati collocati presso una struttura residenziale o una famiglia affidataria a seguito di provvedimento dell'Autorità giudiziaria. Ciò al fine di favorire il percorso di vita autonoma dei ragazzi (*Care Leavers*).

Tra le funzioni attribuite al CPI rientra altresì la presa in carico integrata per soggetti in condizione di vulnerabilità che prevede specificatamente, tra gli interventi attuativi, l'attivazione/partecipazione ai lavori dell'équipe multidisciplinare (EM) richiamata nel par. 4.3.2 e un contributo all'elaborazione, in integrazione tra gli altri componenti dell'équipe multiprofessionale, del programma personalizzato comprendente le misure di politica attiva del lavoro sociale e/o sanitario.

Il ruolo del CPI rispetto alla presa in carico integrata per soggetti in condizione di vulnerabilità è consolidato nelle Linee guida per la costruzione di reti di servizi connessi all'attuazione dell'Assegno di Inclusione (ADI) che, nel regolamentare la gestione delle reti di intervento, individua nel CPI il soggetto competente in merito all'individuazione del profilo professionale dei soggetti ADI attivabili al lavoro e tenuti agli obblighi, alla gestione della presa in carico e all'erogazione dei servizi finalizzati al miglioramento del profilo di occupabilità.

Il monitoraggio territoriale mette in evidenza, con riferimento a questo ultimo ambito di intervento, modalità di azione eterogenee nei diversi territori.

Nell'ambito delle proprie funzioni di indirizzo e coordinamento, Regione Lombardia si impegna a fornire linee guida volte alla costituzione di strumenti di governance territoriale, condividendo con le Province e la Città Metropolitana specifiche indicazioni riguardanti le modalità di istituzione, la composizione e gli obiettivi delle reti operative, garantendo il rispetto delle peculiarità locali.

In questo quadro, la Regione si configura come promotore e gestore di una regia congiunta tra Centri per l'Impiego (CPI) e Ambiti territoriali sociali, mettendo a disposizione modelli standardizzati di accordi formali (protocolli di intesa, accordi di collaborazione e protocolli operativi) per garantire procedure uniformi, una presa in carico omogenea del territorio e una maggiore efficacia delle misure di sostegno destinate alle persone svantaggiate.

5. Misure e interventi

5.1 Gli interventi e i servizi programmati

Nel quadro delle misure per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, la programmazione regionale prevede un'articolazione di interventi e servizi volti a garantire l'attuazione dei LEPS attraverso il rafforzamento delle funzioni sociali territoriali. Particolare attenzione è rivolta alla piena operatività dei Patti per l'inclusione sociale, strumento cardine per l'attivazione di percorsi personalizzati di accompagnamento, costruiti in base ai bisogni multidimensionali dei nuclei familiari beneficiari.

In tale prospettiva, il Piano 2024 – 2026 individua alcune direttrici strategiche attorno a cui si concentra l'azione dei territori: il potenziamento e il consolidamento della rete professionale degli assistenti sociali, la garanzia di interventi mirati nei progetti personalizzati, il rafforzamento dei servizi di accesso e accoglienza, l'integrazione digitale dei sistemi informativi e il sostegno alla realizzazione dei Progetti Utili alla Collettività (PUC). Si tratta di ambiti prioritari, volti a rendere più efficace la presa in carico e a promuovere un modello di welfare capace di rispondere, con prossimità e competenza, alla complessità delle vulnerabilità sociali.

5.2 Potenziamento Servizio sociale

Il Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2024 – 2026 individua il rafforzamento del servizio sociale professionale come una priorità fondamentale per garantire l'efficacia dei LEPS e assicurare la piena esigibilità dei diritti sociali da parte dei cittadini. In linea con la normativa nazionale, in particolare la Legge 178/2020, il Piano conferma l'obiettivo strutturale di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti, con un ulteriore traguardo di un operatore ogni 4.000 abitanti. Per raggiungere tali standard, si privilegiano assunzioni a tempo indeterminato, al fine di stabilizzare l'organico, garantire continuità e qualità negli interventi rivolti alle persone in condizioni di fragilità.

Per la Lombardia al 2024 il rapporto registrato su SIOSS è di 1 Assistente sociale ogni 4.267 abitanti contro un dato dell'annualità precedente di poco più alto a 1/4.621.

Il potenziamento del servizio sociale professionale non si limita all'incremento numerico del personale, ma coinvolge anche la valorizzazione delle competenze attraverso la formazione continua, la supervisione professionale e l'adozione di standard qualitativi rigorosi.

5.3 Sostegni del progetto personalizzato

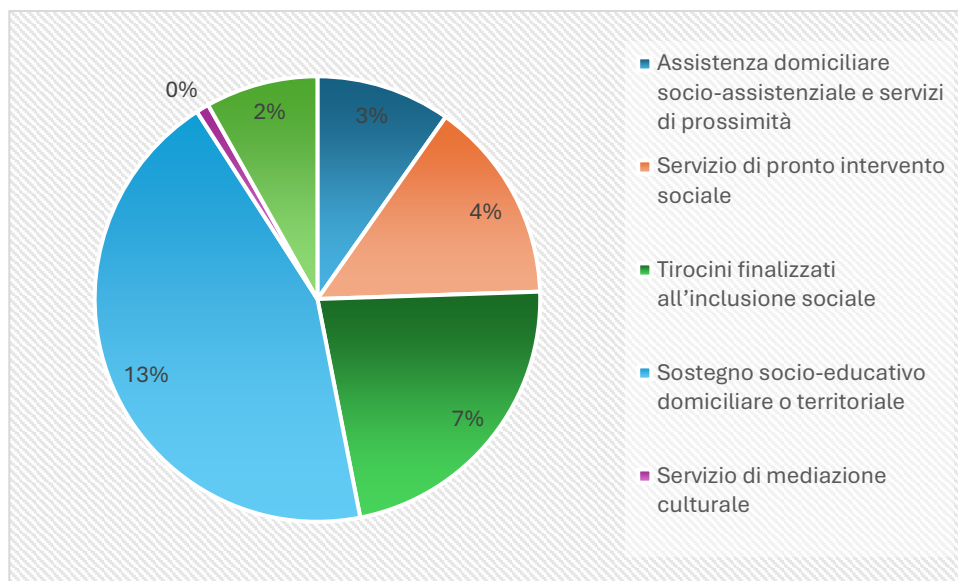
Il progetto personalizzato (PaS), redatto a seguito della valutazione multidimensionale del nucleo familiare, costituisce il perno dell'intervento integrato per l'inclusione sociale, come previsto dal D. Lgs. n. 147/2017. Esso esplicita obiettivi, i risultati attesi e gli impegni reciproci assunti dai beneficiari e dai servizi coinvolti. Per i componenti del nucleo con responsabilità genitoriali e attivabili lavorativamente, il PaS è integrato dal Patto di Servizio Personalizzato (PSP), concordato con i Centri per l'impiego. Il progetto si struttura in un'ottica multidimensionale, tenendo conto delle molteplici aree del benessere del nucleo – lavoro, formazione, istruzione, salute, abitazione, inclusione sociale – e promuove la costruzione di percorsi coerenti con i bisogni specifici delle persone. Attraverso il Patto per l'inclusione sociale, si assicura la presa in carico integrata da parte dei diversi servizi istituzionali coinvolti (servizi sociali, Centri per l'impiego, servizi sociosanitari, uffici per le politiche abitative, ecc.), restituendo unitarietà agli interventi e superando la frammentazione delle risposte.

Nel quadro dei LEPS, il Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali 2024 – 2026 prevede un rafforzamento strutturale dei sostegni attivabili all'interno dei Progetti personalizzati, anche attraverso l'impiego mirato della quota servizi del Fondo Povertà. In continuità con il precedente Piano, l'obiettivo è garantire interventi integrati e multidimensionali, in linea con quanto disposto dal D. Lgs. n. 147/2017, per rispondere efficacemente alla complessità dei bisogni dei nuclei in condizione di vulnerabilità. Oltre ai servizi trasversali come il segretariato sociale e il servizio sociale professionale, la quota servizi consente il finanziamento di specifici interventi, tra cui:

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

In Lombardia nel primo triennio di finanziamento del fondo Povertà 2018 - 2020 sono stati spesi oltre 22 milioni di euro nell'attivazione di sostegni, pari al 31% delle risorse complessive. Il 13% sul

totale delle risorse viene dedicata al sostegno socio-educativo, la percentuale più alta tra i servizi. Il 7% invece è stato speso invece nei tirocini di inclusione sociale. Hanno percentuali nettamente inferiori gli altri sostegni.



5.4 Pronto intervento sociale

Il Pronto intervento sociale è riconosciuto come un LEPS ai sensi dell'articolo 1, comma 170, della Legge n. 234/2021 e successive modifiche. Questo servizio deve essere garantito in ogni Ambito territoriale, secondo contenuti minimi e modalità operative definite a livello nazionale. A supporto di questo, la Rete della protezione e dell'inclusione sociale ha istituito un sottogruppo tecnico dedicato, incaricato di elaborare proposte per l'aggiornamento e il miglioramento delle linee guida di riferimento.

Come sottolineato nei Piani povertà 2018 - 2020 e 2021 - 2023, il Pronto intervento sociale, insieme al segretariato sociale, rappresenta un servizio trasversale a tutta l'offerta dei servizi sociali, non essendo quindi specifico di una sola area di intervento. Per questo motivo, il suo potenziamento è una priorità condivisa e trasversale, coerente con gli obiettivi di contrasto alla povertà presenti nei diversi piani nazionali.

In particolare, il Pronto intervento sociale assume un ruolo fondamentale nel sostegno alle persone senza dimora e a chi vive in condizioni di marginalità estrema, anche grazie all'azione delle Unità di strada. La realizzazione di questo servizio è sostenuta da risorse provenienti da diverse componenti del Fondo Povertà, tra cui la quota servizi dedicata ai beneficiari dell'Assegno di inclusione e ai nuclei in condizione di disagio economico, la componente destinata alla povertà estrema e le risorse del Piano Nazionale Inclusione. Questa integrazione di finanziamenti garantisce continuità ed efficacia al servizio, rendendolo un elemento essenziale della rete di protezione sociale.

Sul Pronto intervento sociale gli Ambiti territoriali della Lombardia hanno destinato negli ultimi 3 anni oltre 23 milioni provenienti dalla Quota servizi del Fondo Povertà, in linea con il dato nazionale con un peso sulle risorse dell'8,1%.

5.5 Il Segretariato sociale in Lombardia

Il Segretariato sociale è un servizio pubblico previsto dal D. Lgs. n. 147/2017, che ne definisce la funzione fondamentale di garantire a tutti i cittadini un accesso facilitato, informato e qualificato ai servizi sociali, sociosanitari e sanitari. Tale servizio rappresenta uno degli strumenti principali per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, come ribadito nel Piano nazionale per gli interventi e

i servizi sociali 2024 - 2026, che ne prevede il rafforzamento quale punto di riferimento per l'orientamento e la presa in carico delle persone in condizione di fragilità o vulnerabilità.

A livello regionale, in Lombardia, il Segretariato sociale è organizzato e gestito principalmente dagli Ambiti territoriali in sinergia con i Comuni nell'ambito di una rete integrata di servizi territoriali. Questa rete integrata garantisce l'erogazione di un servizio capillare e qualificato sul territorio regionale.

Il servizio rappresenta il primo punto di accesso per l'ascolto e la valutazione multidimensionale dei bisogni sociosanitari, abitativi ed economici dell'utenza, orientando verso risposte personalizzate e favorendo la continuità assistenziale. Tale modalità operativa si basa sulle indicazioni normative regionali volte a rafforzare l'integrazione tra servizi sociali e sanitari, in linea con gli standard definiti a livello nazionale.

L'accesso al Segretariato sociale avviene tramite sportelli presenti in tutti gli Ambiti e nei Comuni, garantendo così una presenza diffusa e facilmente raggiungibile per l'intera popolazione.

Sul segretariato sociale in Lombardia si sono programmati oltre 45 milioni di euro, con una rendicontazione media del 39% se si esclude il 2023 ancora in fase di avvio.

6. Obiettivi e risultati attesi

In relazione alle misure e agli interventi di contrasto alla povertà già definiti dal documento di programmazione nazionale, i dati disponibili relativamente all'attuazione degli interventi e il processo di confronto con gli Ambiti territoriali hanno fatto emergere alcune priorità e obiettivi di intervento specificamente correlati al contesto lombardo.

Coerentemente con il percorso intrapreso attraverso la nuova programmazione sociale territoriale per il triennio 2025 - 2027, anche per l'attuazione del Piano di contrasto alla povertà le priorità individuate sono strettamente correlate all'attuazione dei LEPS, relativi tanto alla diretta attuazione della misura ADI, quanto al rafforzamento complessivo del sistema dei servizi atto a rispondere a persone e nuclei beneficiari ADI o che presentano condizioni di fragilità.

6.1 Incremento del Take up della misura ADI

Il passaggio da una misura universale (Reddito di Cittadinanza) a una misura di tipo categoriale, con l'introduzione di specifiche categorie di beneficiari, ha necessariamente ridotto il numero di persone e nuclei beneficiari.

Il calo di beneficiari nel passaggio tra le due misure in Lombardia è stato significativo, pari a circa il 65%, seppure con un andamento fortemente differenziato tra i diversi Ambiti territoriali. I dati indicano una minore copertura nelle aree rurali o montane e tra alcune categorie vulnerabili, come anziani soli e persone senza dimora, suggerendo la necessità di strategie mirate per raggiungere questi target.

Si ritiene, dunque, prioritario, a partire da un'analisi dell'accessibilità della misura e dall'identificazione dei target con minore copertura, definire strategie di outreach per sviluppare approcci proattivi per raggiungere categorie vulnerabili attualmente escluse oppure ancora scarsamente raggiunte dalla misura.

Tali strategie, da declinare in relazione alle specifiche caratteristiche territoriali, possono prevedere:

- rafforzamento delle collaborazioni con gli Enti del Terzo settore, l'associazionismo e con le reti territoriali, al fine di garantire adeguata e diffusa informazione rispetto alla misura, alle modalità di accesso e ai presidi territoriali disponibili per fornire informazioni e orientamento alla misura;

- rafforzamento delle collaborazioni in essere con gli enti deputati all'emissione delle certificazioni di presa in carico, in particolare i servizi specialistici delle ASST e gli Uffici per l'esecuzione penale esterna (UEPE), per promuovere la conoscenza della misura ADI da parte degli operatori, al fine di facilitare il rilascio delle certificazioni di presa in carico e l'accesso alla misura per condizioni di svantaggio⁵;
- disponibilità di spazi/sportelli informativi che sostengano le persone nella richiesta della misura, per limitare al minimo i rischi di esclusione per problematiche relative all'alfabetizzazione digitale o alla dotazione di strumenti digitali.

6.2 Sviluppo del Pronto intervento sociale

Il Pronto intervento sociale, sebbene fondamentale per rispondere tempestivamente alle emergenze, risulta ancora in via di sviluppo in diverse aree territoriali. Le realtà, dove lo sviluppo del servizio si trova in una fase più avanzata, hanno implementato differenti modelli organizzativi, in relazione all'articolazione del sistema dei servizi territoriali e dei bisogni rilevati.

Si tratta, tuttavia, di un servizio la cui implementazione si fonda prioritariamente:

- sulla ricomposizione di fonti di finanziamento differenti secondo una logica di programmazione integrata;
- sul rafforzamento delle partnership territoriali interistituzionali (Forze dell'Ordine, Pronto soccorso, etc.) e delle collaborazioni con Enti del Terzo settore e attori privati;
- sull'individuazione della forma più atta a garantire nel sistema locale la reperibilità continua nei giorni e negli orari di chiusura dei servizi (secondo una logica di integrazione degli orari o viceversa di avvio di un nuovo servizio).

6.3 Equipe Multidisciplinari, progetto personalizzato e attivazione dei sostegni

Coerentemente con il LEPS definito, si sottolineano come prioritari gli obiettivi di consolidamento e sviluppo delle relazioni di collaborazione tra il Servizio sociale, i Centri per l'impiego e i servizi specialistici.

Dai dati riportati nei PAL (Piani di Attuazione Locale) compilati dagli Ambiti territoriali, le équipe Multidisciplinari costituiscono uno strumento diffuso in tutti i territori lombardi, dimostrandosi una modalità su cui i territori hanno significativamente investito. Si tratta di équipe composite, costituite da diversi professionisti (prioritariamente assistenti sociali, educatori, psicologi), ma che non sempre prevedono la partecipazione stabile dei servizi per il lavoro o dei servizi specialistici in area sociosanitaria (in particolare CPS, SERD, UONPIA). I componenti stabili delle équipe sono prevalentemente appartenenti ai Comuni dell'Ambito e al Terzo settore, e solo in misura ridotta ad ASST o ai Centri per l'impiego.

I protocolli tra servizi sono ritenuti lo strumento maggiormente facilitante le attività delle EEMM e la presa in carico integrata tra servizi diversi a favore di beneficiari che presentano bisogni complessi, ma dalla rilevazione solo un numero limitato di Ambiti risulta aver stipulato accordi formalizzati con i Servizi specialistici ASST (30 Ambiti) e i Centri per l'impiego (31 Ambiti).

Al contempo, in relazione alla priorità di rafforzamento dei progetti personalizzati, si rileva l'importanza di attivazione di interventi e servizi di sostegno all'inclusione nel quadro del PaIS. I dati disponibili relativi ai PaIS rilevano ancora un'attivazione limitata di sostegni a supporto dei percorsi di inclusione.

Per potenziare la capacità e il raggio di intervento, anche oltre i limiti di condizionalità imposta dalla misura, è importante considerare anche la possibilità di utilizzo del Fondo Povertà Quota Servizi per le persone non beneficiarie ADI ma in analoghe condizioni di bisogno. L'utilizzo del Fondo

⁵ Per approfondimenti si rimanda alle Linee di indirizzo aggiornate sugli elementi fondanti la presa in carico, sociale integrate per la valutazione e il progetto personalizzato delle condizioni di svantaggio, approvate con DM 104 del 24.06.2024

Povert  per nuclei non beneficiari di ADI ma in condizioni economiche simili rappresenta una risorsa strategica per colmare i vuoti di protezione sociale. Attualmente, si osserva una significativa variabilit  nell'impiego di queste risorse, con alcune aree che hanno sviluppato interventi complementari efficaci ed altre che mostrano difficolt  nella programmazione.

In un'ottica di ricomposizione delle risorse economiche e assistenziali dedicate agli utenti pi  fragili, con bisogni complessi, anche di natura sanitaria, si raccomanda un lavoro congiunto all'interno della rete dei servizi del territorio sanitari, sociosanitari e sociali, finalizzato alla stesura di un piano socioassistenziale individuale che pu  ricondursi al modello del budget di salute.

Si precisa che sia i Centri psicosociali (CPS) sia i Servizi per le Dipendenze (SERD e SMI) offrono accesso diretto alle proprie prestazioni al cittadino che ne fa richiesta. Pertanto,   auspicabile una forma di raccordo con i servizi sociali, anche attraverso procedure definite a livello locale/distrettuale. La sede ideale per la definizione di tali procedure   l'Organismo di coordinamento per la salute mentale e dipendenze in seno alle ATS.

6.4 Strategia integrata per la presa in carico delle persone senza dimora e in condizione di grave marginalit 

L'attuale contesto lombardo si confronta con l'emergere di nuove vulnerabilit  legate a fragilit  complesse, spesso aggravate da condizioni abitative precarie o inesistenti, in un quadro di crescente disagio abitativo e sociale, aggravato da crisi economiche e demografiche, in cui la condizione delle persone senza dimora si configura come uno degli indicatori pi  critici di esclusione sociale. I pazienti senza dimora rappresentano una delle sfide pi  critiche per il sistema di cura integrato, essendo soggetti affetti da pluripatologie, disturbi psichiatrici, dipendenze e isolamento sociale. Questi soggetti, intercettati frequentemente nei Pronto Soccorso in fase acuta, vengono spesso esclusi da percorsi assistenziali continuativi e personalizzati, con conseguenti riospedalizzazioni e peggioramenti clinici.

In tale contesto, l'assenza di una abitazione non rappresenta solo una questione abitativa, ma un fattore strutturale di esclusione da ogni forma di progettualit  sociale e sanitaria. La persona senza dimora si ritrova cos  in un circuito di marginalit  dove ogni diritto – alla salute, alla sicurezza, al lavoro, alla dignit  – viene progressivamente eroso. Si vuole pertanto affrontare questa complessit  attraverso l'incentivo a programmare in modo integrato e interistituzionale che permetta agli enti coinvolti sanitari sociosanitari e sociali (pubblici, privati e del terzo settore), valorizzando le risorse territoriali e promuovendo una presa in carico continuativa e personalizzata, capace di unire intervento sociale e sanitario.

Elemento centrale della strategia   il rafforzamento del ruolo delle Centrali Operative Territoriali (COT), non solo come nodi sanitari ma come hub di coordinamento sociale e sociosanitario, in grado di intercettare, valutare e accompagnare i soggetti in condizioni di grave esclusione. Attraverso strumenti come la dimissione protetta per chi non ha domicilio, i Piani Assistenziali Individualizzati (PAI) e il coinvolgimento attivo delle comunit  locali, si costruisce un modello di intervento proattivo, integrato e orientato all'inclusione. Con tale approccio si intende **prevenire i vuoti di cura** e di sostegno nei passaggi critici (dimissioni ospedaliere, perdita dell'alloggio, uscita da percorsi terapeutici) e **promuovere la multidisciplinari  e l'integrazione tra servizi**, superando le frammentazioni tra sociale, sanitario, educativo e abitativo. Concretamente   auspicabile:

- attivare **linee guida regionali di dimissione protetta per i senza dimora** e i cosiddetti bed-blocker, che prevedano accoglienza temporanea e avvio di percorsi di reinserimento;
- agevolare la costituzione di ** quipe territoriali integrate** (servizi sociali comunali e di ambito, ASST, IRCCS, strutture private accreditate enti del Terzo Settore) coordinate dalle COT, favorendo l'integrazione dei gestionali informativi nel rispetto della privacy, per definire piani individualizzati integrati e coordinati;
- attivare **sperimentazioni di modelli pilota** in aree ad alta densit  di marginalit  (es. aree urbane metropolitane), con successiva estensione regionale.

7. Povertà estrema: interventi, obiettivi e risorse

Il Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali 2024 – 2026 individua la povertà estrema come una condizione che richiede interventi prioritari e dedicati. Questa fascia di estrema fragilità è caratterizzata da persone e nuclei familiari privi di risorse minime, vulnerabili a rischio di emarginazione, senza dimora o con bisogni sociosanitari complessi. In considerazione di ciò, il Piano ribadisce l'urgente necessità di contrastare la povertà estrema con strumenti sistemici e tempestivi, superando approcci di tipo emergenziale e promuovendo interventi di tipo strutturale. Le misure, articolate su più livelli, mirano a garantire non solo risposte immediate ai bisogni più gravi, ma anche percorsi di inclusione sociale, autonomia abitativa e presa in carico multidimensionale dei soggetti vulnerabili.

Il Piano stanziava risorse specifiche, attraverso la "Quota povertà estrema" del Fondo Povertà, allo scopo di dare risposta immediata e qualificata ai bisogni delle persone, includendo interventi di emergenza abitativa, mediazione culturale, sostegno socioassistenziale intenso e segnalazione precoce delle situazioni a rischio.

In concordanza con il Piano nazionale, gli interventi finanziati dovranno rifarsi alle "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia". Quest'ultime, sono state oggetto di accordo in sede di Conferenza Unificata il 09/11/2015 e costituiscono il principale strumento di riferimento per le Regioni e i Comuni nella costruzione e implementazione a livello locale di sistemi di intervento sociale per il contrasto alla povertà estrema, valorizzando l'apporto delle organizzazioni del volontariato e del Terzo settore.

In linea con tali obiettivi, il Piano prevede una serie di misure strutturate, che si declinano in interventi mirati, volti a potenziare la rete dei servizi sociali e a promuovere un'efficace inclusione delle persone in condizione di estrema vulnerabilità.

7.1 Gli interventi previsti

7.1.1 LEPS Accessibilità ai diritti esigibili: la residenza e fermo posta

La residenza, definita dall'art. 43 del Codice civile come dimora abituale, è condizione necessaria per l'accesso a diritti e servizi pubblici. Le persone senza dimora, pur titolari degli stessi diritti, spesso ne sono escluse a causa dell'impossibilità di registrare una residenza anagrafica.

L'art. 2, comma 3, della Legge n. 1228/1954 prevede che le persone senza fissa dimora possano essere registrate nel Comune di domicilio o, in assenza, in quello di nascita. Tuttavia, la mancata applicazione di tale norma da parte di molti Comuni limita l'accesso ai diritti fondamentali.

Il servizio di residenza fittizia, riconosciuto come LEPS dalla Legge n. 234/2021, è atto a garantire in ogni Comune l'iscrizione anagrafica alle persone senza dimora che dichiarano un domicilio, anche in assenza di abitazione. Il servizio comprende anche il servizio di "fermo posta", utile per ricevere comunicazioni istituzionali.

L'attivazione del servizio, a titolarità dei Comuni ma potenzialmente gestibile in collaborazione con enti e associazioni territoriali, deve essere garantita a chi, pur senza dimora, dimostri una stabile presenza sul territorio comunale, un domicilio o una relazione continuativa con il territorio. L'istruttoria anagrafica prevede la raccolta e verifica della posizione anagrafica, la compilazione della domanda, la documentazione della relazione col territorio e l'attivazione del servizio di fermo posta.

Oltre alle attività "core", sono previste azioni accessorie di orientamento ai servizi socioassistenziali e sanitari, in raccordo con sportelli territoriali, segretariato sociale, Pronto intervento sociale e unità di strada. Ogni Comune dovrà definire indirizzi dedicati o fittizi per l'attribuzione della residenza, con particolare attenzione alla copertura dei grandi centri urbani e delle aree interne. Saranno individuati referenti specifici presso gli uffici anagrafici e attivati sportelli di supporto per garantire prossimità e accessibilità del servizio.

Visto il profilo di fragilità delle persone coinvolte, e la complessità delle condizioni di vulnerabilità che esse presentano, risulta fondamentale costruire reti territoriali tra i servizi pubblici, il privato sociale e le risorse del territorio, al fine di rafforzare l'efficacia degli interventi.

L'attuazione del LEPS "Residenza fittizia" costituisce una priorità del Piano ed è sostenuta dalla quota del Fondo dedicata alla marginalità estrema che può essere integrata nei Centri servizi per il contrasto alla povertà, finanziati anche tramite le risorse del PNRR.

7.1.2 Pronto intervento sociale

La quota del Fondo Povertà dedicata alla marginalità estrema concorre a sostenere, nei territori beneficiari, l'implementazione del servizio di Pronto intervento sociale già declinato nel capitolo precedente.

Il Pronto intervento sociale, qualsiasi sia l'articolazione organizzativa definita in relazione alle caratteristiche del sistema locale dei servizi e ai bisogni del territorio, risponde a una pluralità di target, ma risulta prioritario nell'incremento della capacità di intercettazione e di risposta ai bisogni indifferibili di persone o nuclei che si trovano in condizioni di grave marginalità o senza dimora. In tale direzione, risulta ancora più rilevante la costruzione di reti di intervento ampie, con il coinvolgimento delle Forze dell'ordine, dei servizi sanitari e dei soggetti del volontariato e del Terzo settore che operano attraverso interventi di emergenza o Unità di strada, nonché il raccordo con i servizi sociali.

7.1.3 Centri servizi per il contrasto alla povertà

Un obiettivo centrale della strategia nazionale contro la povertà è la realizzazione dei Centri servizi per la presa in carico delle persone in condizione di marginalità, con l'obiettivo di garantirne l'accesso integrato alla rete dei servizi sociali, sanitari e amministrativi. La presa in carico, come definita dalle Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta (2015), consiste nell'attivazione coordinata delle risorse territoriali – pubbliche, private e informali – per ricostruire legami sociali e offrire risposte personalizzate ai bisogni delle persone in grave disagio.

Nei Centri opera un'équipe multidisciplinare con competenze educative, sociali, sanitarie, legali e transculturali, che costruisce percorsi individualizzati di inclusione sociale, attivando i servizi territoriali in modo coordinato e con la regia dell'ente pubblico. In quest'ottica, la persona in situazione di marginalità non è più destinataria passiva di aiuti, ma parte attiva di un progetto di cambiamento condiviso, anche attraverso strumenti di peer support, in cui l'esperienza di chi ha vissuto condizioni simili diventa risorsa di accompagnamento e mutuo aiuto.

Accanto alla presa in carico per l'accesso alle prestazioni universali (medico di base, ISEE, Assegno di inclusione, ecc.), i Centri offrono servizi essenziali a bassa soglia: distribuzione di beni di prima necessità, igiene personale, ristoro, accoglienza notturna limitata, consulenze, orientamento al lavoro, mediazione culturale e prima assistenza sanitaria. Tali attività possono essere erogate direttamente dai Comuni o in collaborazione con il Terzo Settore e il volontariato.

Nei servizi per il contrasto alla povertà rientrano anche i Punti Unici di Accesso (PUA) per contrastare e prevenire lo sfruttamento lavorativo istituiti nell'ambito del **progetto INLAV** finanziato con il **POC Inclusione 2014-2020**.

I Centri servizi per il contrasto alla povertà sono finanziati anche dal **PNRR, Missione 5, Componente 2, Investimento 1.3.2** che ha previsto la realizzazione o riqualificazione di almeno 250 Centri su tutto il territorio nazionale, con un finanziamento medio di 1,1 milioni di euro per struttura, per un totale di 270 milioni di euro. La linea di investimento, che prevede al contempo lo sviluppo dei Centri Servizi per la povertà e l'implementazione delle stazioni di posta, vede l'arrivo sul territorio regionale di € 25.264.613, per un totale di 25 progetti, sviluppati in larga parte a livello di Ambito territoriale⁶.

⁶DD 98 del 9.05.2022 RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) E DEL PIANO NAZIONALE COMPLEMENTARE (PNC), <https://pnrr.regione.lombardia.it/it/pnrr/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-4>

7.1.4 Modello Housing First e Housing Led: percorsi di autonomia abitativa

Nel quadro del *Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali 2024 – 2026*, viene confermato e potenziato l'impegno verso l'attuazione di progettualità basate sul modello *Housing First*, in continuità con le Linee guida nazionali e gli indirizzi condivisi in sede di Conferenza Unificata.

L'approccio si fonda sul principio che la casa è un diritto umano fondamentale e rappresenta il punto di partenza per il recupero della persona, non un traguardo da raggiungere alla fine di un percorso assistenziale.

L'approccio *Housing First* si basa su otto principi fondamentali:

1. la casa come diritto;
2. la riduzione del danno;
3. il diritto alla scelta;
4. il coinvolgimento volontario;
5. la separazione tra casa e trattamento;
6. la centralità della persona;
7. l'orientamento alla *recovery*;
8. un supporto flessibile nel tempo.

Accanto all'*Housing First*, il Piano promuove anche interventi basati sul modello *Housing Led*, che condivide l'obiettivo di garantire l'accesso stabile alla casa, ma si rivolge a persone o nuclei familiari con condizioni di disagio abitativo meno cronicizzato. Il modello *Housing Led* prevede soluzioni diversificate, anche a carattere temporaneo, abbinate a interventi di accompagnamento sociale, orientamento al lavoro e inclusione attiva. Entrambi i modelli riconoscono l'abitare come leva fondamentale per il reinserimento e l'autonomia, superando logiche emergenziali e assistenzialistiche.

In queste fattispecie rientrano i casi di progettualità già riscontrate nei Piani di Zona che vanno promossi e rilanciati, quali il recupero di alloggi sfitti anche di edilizia residenziale pubblica attraverso il meccanismo delle valorizzazioni alternative alla vendita, a favore di Enti del Terzo settore che costituisce una best practice di integrazione tra politiche abitative e percorsi di inclusione. A tal fine saranno promossi progetti di Housing Led rivolti ai nuclei più fragili che manifestano l'esigenza di una soluzione abitativa nell'edilizia residenziale pubblica, per coinvolgerli in progetti integrati con percorsi di inclusione.

L'investimento 1.3.1 del PNRR – Missione 5, Componente 2, destina 175 milioni di euro all'attivazione di circa 250 progetti *Housing First* a livello nazionale, con un finanziamento unitario medio superiore a € 700.000, principalmente destinato a ristrutturazioni e riqualificazioni abitative. In Lombardia, le risorse dedicate allo sviluppo di progetti Housing First (Linea 1.3.1) sono pari a € 40.911.196 per un totale di 60 progetti, sviluppati in larga parte a livello di Ambito territoriale⁷.

Sebbene il modello non sia attualmente riconosciuto come LEPS, il suo sviluppo tramite una complementarità tra la Quota povertà estrema del Fondo Povertà e il PNRR rappresenta un passo verso una futura adozione strutturale e integrata nella programmazione sociale nazionale.

7.2 Complementarietà e integrazione degli interventi

Come già in parte evidenziato, lo sviluppo del sistema di interventi dedicati alla grave marginalità è sostenuto da diversi canali di finanziamento.

Da una parte, la quota povertà estrema del Fondo Povertà che, pur agendo soltanto a favore degli Ambiti beneficiari, costituisce uno strumento di sviluppo importante in relazione agli interventi sopra declinati. Dall'altra, questi sono sostenuti al contempo dalle risorse del PNRR, sulla base dei progetti candidati dagli Ambiti territoriali o dai Comuni, con un perimetro di intervento maggiormente ampio.

⁷DD 98 del 09/05/2022 RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) E DEL PIANO NAZIONALE COMPLEMENTARE (PNC), <https://pnrr.regione.lombardia.it/it/pnrr/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-4>

Anche il **PN Inclusione 2021-2027** sostiene interventi di Housing First e di implementazione di stazioni di posta, e sebbene fino ad ora non abbia potuto concorrere al raggiungimento dei beneficiari target previsti dal PNRR, si prevede che costituirà lo strumento principale per mantenimento dei servizi al termine delle progettualità PNRR prevista per marzo 2026.

Nella ricostruzione di un quadro complessivo degli interventi dedicati alla grave marginalità, si richiamano i seguenti avvisi.

L'Avviso INTEGRA 2024 - 2029, a valere sulle risorse del PN Inclusione 2021-2027, che per la Lombardia stanziava: 5 milioni di euro in attuazione della Priorità 1 - Obiettivo Specifico ESO4.12 - Azione I1): Interventi di rafforzamento del sistema di accoglienza per le persone e i nuclei in condizioni di elevata marginalità sociale, di presa in carico e accompagnamento nell'ambito degli interventi di Housing ad ampio spettro e Centri servizi per le persone senza dimora; 2,4 milioni di euro in attuazione della Priorità 3 - Obiettivo Specifico ESO4.13 - Azione m2): Interventi di riduzione delle condizioni di Deprivazione materiale dei senza dimora e altre persone fragili; 156.609,60 euro per la Priorità 3 - Obiettivo Specifico ESO4.13 - Azione m3): Misure di accompagnamento, quali prima accoglienza e orientamento ai servizi, assistenza per pratiche burocratiche, misure di educativa alimentare, sostegno scolastico; sostegno alla ricerca di lavoro, prima assistenza medica, ecc. attraverso le quali sostenere e supportare le persone indigenti anche nell'accesso alla rete dei servizi territoriali. Sulla base dell'analisi dei bisogni, Regione Lombardia con DGR n. XII/3279 del 31/10/2024 ha delegato il Comune di Brescia e gli Ambiti di Como e di Bergamo alla presentazione di un progetto. L'utilizzo delle risorse assegnate è previsto in forma complementare alle altre azioni e interventi previsti nel contrasto alla povertà e alla grave marginalità. La Lombardia ha visto l'approvazione da parte del Ministero dei progetti del **Comune di Milano, del Comune di Brescia, degli Ambiti di Como e di Bergamo**⁸.

Le attività di recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari realizzate dagli enti del Terzo settore, anche grazie al sostegno regionale. Regione Lombardia sostiene infatti progetti realizzati da enti del Terzo settore dedicati al recupero, raccolta e alla distribuzione di beni alimentari attraverso la realizzazione di accordi che operano nella ristorazione o nella grande distribuzione, la creazione di empori solidali, la qualificazione delle modalità organizzative e delle competenze degli operatori, e la strutturazione di reti di collaborazione con altri enti e organizzazioni, anche al fine di garantire l'intercettazione e la presa in carico precoce delle situazioni di bisogno.

A tal proposito si richiama l'**Avviso pubblico per l'attuazione delle attività di riconoscimento, tutela promozione del diritto al cibo**, misura sostiene le attività di recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari a favore di persone che non riescono ad accedere ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti tali da garantire un equilibrio alimentare e una vita sana. Con DGR n. XI/7081 del 03/10/2022 è stata approvata l'edizione del progetto relativo agli anni 2022 - 2024 che ha finanziato 22 Enti no profit del territorio lombardo per attività di raccolta e distribuzione di derrate alimentari con un contributo assegnato di 3,3 mln di euro. Con Decreto n. 7225 del 23/05/2025 è stata pubblicata l'ultima edizione **Avviso pubblico per l'attuazione di una nuova iniziativa di sostegno alle attività di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo 2025 - 2027** con il quale sono stati stanziati 3,2 mln di euro per le annualità 2025 - 2027 a valere sul bilancio regionale.

In relazione a tale molteplicità di risorse e interventi, se fino ad oggi, la sfida principale soprattutto per gli Ambiti beneficiari al contempo della Quota povertà Estrema e delle risorse del PNRR è stata quella dell'articolazione di un sistema complementare, capace di attuare un sistema di risposte integrato, ma allo stesso tempo coerente con vincoli e modalità di utilizzo dei singoli fondi, oggi la sfida che si presenta per il prossimo triennio è quella della sostenibilità degli interventi e della loro messa a sistema.

Da una parte, infatti, la conclusione dei progetti PNRR prevista per il 2026 pone un tema di continuità degli interventi e di mantenimento dei servizi attivati; dall'altra costituisce anche un'opportunità per individuare strumenti e dispositivi che si sono rivelati efficaci nella costruzione di

⁸DD 37 dell'11/03/25 e DD 98 del 24/04/25.

un sistema di risposte, e per promuovere la loro messa a sistema anche attraverso occasioni di informazione e diffusione di quanto realizzato.

7.3 Ambiti territoriali beneficiari e criteri di riparto della Quota Povertà estrema del Fondo Povertà triennio 2024-2026

Il D. Lgs. n. 147/2017 destina delle risorse per la realizzazione di interventi a favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora secondo le indicazioni del Piano nazionale, degli atti di programmazione regionale nel rispetto delle raccomandazioni contenute nelle “Linee di indirizzo per il contrasto alla grave marginalità adulta in Italia”. Per persone in condizione di estrema povertà 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.

Il **Comune di Milano**, come previsto dal decreto per i Comuni capoluogo delle città metropolitane, si dota di un proprio atto di programmazione per la quota di competenza che, per ciascuna annualità del triennio 2024 - 2026 è pari a **€ 3.340.000,00**.

Ai sensi di quanto indicato dai Decreti interministeriali del 18/05/2018 e del 02/04/2025, si ritiene opportuno delegare il **Comune di Milano**, quale beneficiario della quota destinata alle città metropolitane con più di 1.000 persone senza dimora sul proprio territorio, alla programmazione delle risorse assegnate direttamente al Comune dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per il triennio 2024-2026.

La restante quota di **€ 1.500.600,00** è ripartita da Regione Lombardia agli Ambiti territoriali selezionati sulla base della particolare concentrazione rilevata o stimata di persone senza dimora.

In continuità con i trienni precedenti, gli Ambiti beneficiari della Quota Povertà Estrema del Fondo Povertà – per le annualità 2024, 2025 e 2026 - sono individuati attraverso i seguenti criteri:

- Ambiti con Comune capoluogo di provincia;
- Ambiti con almeno un Comune con popolazione uguale o superiore a 45.000 abitanti (popolazione ISTAT 01/01/2024).

Gli Ambiti territoriali individuati, sulla base di tali criteri, sono i seguenti:

Sesto San Giovanni, Lodi, Cinisello Balsamo, Garbagnate Milanese, Rho, Alto Milanese, Varese, Busto Arsizio, Gallarate, Como, Sondrio, Lecco, Carate Brianza, Seregno, Monza, Bergamo, Brescia – 1, Mantova, Cremona, Pavia, Lomellina.

Gli Ambiti individuati provvedono a programmare l'utilizzo delle risorse assegnate tramite il Piano di Attuazione Locale – Povertà Estrema, definite annualmente da Regione Lombardia.

I criteri regionali di assegnazione delle risorse per ciascuna delle annualità 2024, 2025 e 2026 del Fondo Povertà – Quota Povertà Estrema sono i seguenti:

- 10% delle risorse ripartite sulla base di una quota fissa per Ambito territoriale;
- 40% delle risorse ripartite su base capitaria (popolazione Istat 01/01/2024);
- 20% delle risorse ripartite su base capitaria ai soli Ambiti selezionati al cui interno insiste un Comune capoluogo di provincia (popolazione Comuni capoluogo di provincia Istat 01/01/2024);
- 20% delle risorse ripartite sulla base dei dati sulla Spesa sociale dei Comuni relativa all'area Grave Emarginazione e Povertà (Consuntivo 2023);
- 10% sulla base dei dati relativi alle persone senza fissa dimora” (Censimento della popolazione e delle abitazioni Istat 2021).

Di seguito il riparto della quota di € 1.500.600,00 agli Ambiti territoriali selezionati in applicazione dei criteri sopra descritti.

Tabella 7.3.1 – Riparto Quota Povertà Estrema per ciascuna annualità del triennio 2024-2026

| Ambito | 10% risorse ripartite sulla base di una quota fissa per Ambito territoriale | 40% risorse ripartite su base capitaria (popolazione Istat 01/01/2024) | 20% risorse ripartite su base capitaria ai soli Ambiti con Comune capoluogo di provincia (popolazione Comuni capoluogo di provincia Istat 01/01/2024) | 20% risorse ripartite sulla base dei dati sulla Spesa sociale dei Comuni Area Grave Emarginazione e Povertà (Consuntivo 2023) | 10% i dati relativi alle persone senza fissa dimora (Censimento della popolazione e delle abitazioni Istat 2021) | TOTALE RIPARTO QUOTA POVERTA' ESTREMA |
|---------------------|---|--|---|---|--|---------------------------------------|
| Sesto San Giovanni | 7.145,71 | 23.223,06 | | 16.814,12 | 10.297,84 | 57.480,73 |
| Lodi | 7.145,71 | 43.821,28 | 14.921,10 | 7.910,03 | 6.210,76 | 80.008,88 |
| Cinisello Balsamo | 7.145,71 | 25.998,14 | | 13.938,39 | 3.606,25 | 50.688,50 |
| Garbagnate Milanese | 7.145,71 | 35.604,46 | | 24.529,63 | 9.175,90 | 76.455,70 |
| Rho | 7.145,71 | 32.204,66 | | 20.784,39 | 2.083,61 | 62.218,38 |
| Alto Milanese | 7.145,71 | 47.768,99 | | 13.935,08 | 4.607,98 | 73.457,76 |
| Varese | 7.145,71 | 20.694,63 | 26.043,03 | 3.698,73 | 3.486,04 | 61.068,15 |
| Busto Arsizio | 7.145,71 | 15.427,39 | | 2.289,66 | 1.121,94 | 25.984,71 |
| Gallarate | 7.145,71 | 22.669,78 | | 7.116,51 | 3.285,69 | 40.217,70 |
| Como | 7.145,71 | 25.982,05 | 27.618,47 | 16.803,27 | 21.357,00 | 98.906,50 |
| Sondrio | 7.145,71 | 10.027,10 | 7.036,95 | 4.249,56 | 681,18 | 29.140,50 |
| Lecco | 7.145,71 | 29.736,56 | 15.571,03 | 11.655,50 | 3.445,97 | 67.554,78 |
| Carate Brianza | 7.145,71 | 28.607,25 | | 14.669,91 | 6.210,76 | 56.633,64 |
| Seregno | 7.145,71 | 31.470,04 | | 15.806,63 | 7.012,15 | 61.434,53 |
| Monza | 7.145,71 | 31.894,53 | 40.602,98 | 13.924,17 | 11.620,13 | 105.187,53 |
| Bergamo | 7.145,71 | 28.242,16 | 39.702,26 | 15.127,84 | 4.247,36 | 94.465,33 |
| Brescia - I | 7.145,71 | 37.507,25 | 65.508,70 | 50.515,65 | 19.153,19 | 179.830,51 |
| Mantova | 7.145,71 | 29.035,81 | 16.205,11 | 13.855,83 | 4.848,40 | 71.090,87 |
| Cremona | 7.145,71 | 28.893,69 | 23.352,42 | 20.084,62 | 11.780,41 | 91.256,86 |
| Pavia | 7.145,71 | 19.207,44 | 23.557,94 | 1.958,92 | 7.533,05 | 59.403,08 |
| Lomellina | 7.145,71 | 32.223,72 | | 10.451,56 | 8.294,37 | 58.115,37 |
| TOTALE | 150.060,00 | 600.240,00 | 300.120,00 | 300.120,00 | 150.060,00 | 1.500.600,00 |

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

8. Risorse e programmazione finanziaria triennale

La programmazione del Piano Povertà 2024-2026 è integrata in quanto tiene in considerazione in maniera correlata tutte le fonti di finanziamento che la Regione ha a disposizione a valere sui fondi nazionali, regionali ed europei.

La disciplina dei singoli interventi assume infatti sempre di più la necessità dell'integrazione: si pensi ad esempio ai servizi di contrasto alla povertà e alla necessità di costituire equipe multidisciplinari a fronte di bisogni complessi ai sensi del d.lgs. n. 147/2017, ma anche alle previsioni in attuazione del cd. «Dopo di noi» o alle sperimentazioni in materia di Progetto di vita. Con particolare riferimento all'integrazione col Fondo povertà, poi, va richiamato come ai sensi del d.lgs. n. 147/2017 e del D.L. n. 4/2019 tutti i servizi associati alla presa in carico dei beneficiari di ADI, compresi i servizi di accesso o il pronto intervento sociale vadano a migliorare l'organizzazione generale dei servizi sociali, senza contare che la norma sugli incentivi all'assunzione di assistenti sociali contenuta nella Legge n. 178/2020 concerne il generale rafforzamento dei servizi sociali senza l'imposizione di specifici vincoli. Vanno infine segnalate anche in questa sede le risorse aggiuntive, pure stanziata dalla Legge n. 178/2020, specificamente destinate al rafforzamento dei servizi sociali territoriali nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale.

Con riferimento ai fondi comunitari, occorre far riferimento alla programmazione 2021 - 2027, in particolare del FSE+.

Conseguentemente, alle risorse dei piani regionali si aggiungono le residue risorse del nuovo PN Inclusionione 2021-2027 inserito nel nuovo FSE+, che ricomprende anche il programma FEAD.

Inoltre, vanno considerate le risorse del PNRR come successivamente esplicitato, di forte impatto sia sul sistema nel suo complesso, che direttamente sul tema del contrasto alla povertà.

8.1 La Quota Servizi del Fondo Povertà

Come definito dal decreto interministeriale del 02/04/2025, nel triennio 2024-2026 le risorse complessivamente afferenti al Fondo Povertà sono pari a € 594.677.545,00 nel 2024, € 601.120.765,00 nel 2025 e € 617.000.000,00 nel 2026.

Di queste, le risorse dedicate alla Quota Servizi Fondo Povertà sono pari a € 496.734.439,08 per il 2024, € 472.781.920,64 per il 2025, € 417.000.00 per il 2026. Di tali risorse, annualmente € 20.000.000 sono dedicati specificamente all'implementazione del servizio di Pronto intervento sociale.

In Regione Lombardia per il medesimo triennio sono previste risorse pari a € 53.116.025,90 per l'annualità 2024, € 50.005.887,32 per la 2025 e infine € 44.042.800,00 per l'annualità 2026.

Il totale delle risorse destinate alla Lombardia è dunque pari a € 147.164.713, in calo rispetto allo stanziamento per il triennio precedente che era pari a € 194.283.058.

Tabella 8.1.1 - Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale Risorse finanziarie ripartite a Regione Lombardia – Art. 8, comma 8 - Annualità 2024-2025-2026

| | | Fondo Povertà 2024 | | Fondo Povertà 2025 | | Fondo Povertà 2026 | | |
|---|---------------------------------------|---|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|---------|
| | | Regione Lombardia | Totale nazionale | Regione Lombardia | Totale nazionale | Regione Lombardia | Totale nazionale | |
| Erogazioni agli ambiti che non beneficiano del contributo pieno per gli assistenti sociali (20% contributo massimo - liquidate) | | 1.864.158,11 | 17.296.948,09 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | |
| Quota da ripartire in base a popolazione residente e beneficiari Adl | Popolazione residente al 01/01/2024 | 10.020.528 | 57.907.633 | 10.020.528 | 57.907.633 | 10.020.528 | 57.907.633 | |
| | Nuclei familiari beneficiari Adl 2024 | 45.364 | 723.152 | 45.364 | 723.152 | 45.364 | 723.152 | |
| | Quote di riparto fondo povertà | Riparto in base alla popolazione residente (peso 40%) | 17,31% | 100,00% | 17,31% | 100,00% | 17,31% | 100,00% |
| | | Riparto in base ai beneficiari Adl (peso 60%) | 6,27% | 100,00% | 6,27% | 100,00% | 6,27% | 100,00% |
| | | Quote di riparto del Fondo | 10,69% | 100,00% | 10,69% | 100,00% | 10,69% | 100,00% |
| Risorse quota residua Fondo Povertà | | 51.251.867,79 | 479.437.490,99 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | |
| Risorse totali Fondo Povertà | | 53.116.025,90 | 496.734.439,08 | 50.005.887,32 | 467.781.920,64 | 44.042.800,00 | 412.000.000,00 | |

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

8.2 La Quota Povertà Estrema del Fondo Povertà

Le somme destinate al finanziamento degli interventi e dei servizi in favore di persone in condizioni di povertà estrema e senza dimora, ripartite agli Ambiti territoriali sopra indicati, sono pari a € 4.840.600 con una quota di € 3.340.000 destinata al Comune di Milano per ogni singola annualità, per un totale di € 14.521.800 nel triennio della nuova programmazione.

In relazione ai vincoli definiti dal Piano nazionale, le risorse sono ripartite tra i diversi obiettivi come indicato nella tabella seguente. Per garantire a livello regionale l'articolazione delle risorse secondo tali criteri, anche la programmazione locale delle risorse da parte degli Ambiti beneficiari dovrà seguire il medesimo riparto tra gli interventi: il 25% della quota Povertà estrema è dedicato all'**Housing First**, il 12,5% a **Servizi di posta e residenza**, un altro 12,5% al **Pronto intervento sociale** in integrazione a quanto già definite sulla Quota Servizi, e il restante 50% è dedicato alla **presa in carico delle persone, all'accompagnamento e ad altri interventi**.

| Annualità | 2024 | 2025 | 2026 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Quota Povertà Estrema | 1.500.600 € | 1.500.600 € | 1.500.600 € |
| di cui: | | | |
| housing first | 375.150 € | 375.150 € | 375.100 € |
| servizi di posta e per residenza virtuale | 187.575 € | 187.575 € | 187.575 € |
| pronto intervento sociale | 187.575 € | 187.575 € | 187.575 € |
| Altri servizi tra cui: | 750.300 € | 750.300 € | 750.300 € |
| - presa in carico, accompagnamento e centri servizi; | | | |
| - povertà alimentare e deprivazione materiale | | | |

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

8.3 Una programmazione integrata

Come già evidenziato nei capitoli precedenti, il Fondo Povertà costituisce solo una delle fonti di finanziamento degli interventi dedicati al contrasto alla povertà sul territorio. Altre risorse e altri programmi ne integrano le disponibilità, quali:

- Il PN Inclusione 2021-2027, inserito nel nuovo FSE+ che ricomprende anche il programma FEAD, che sostiene:
 - azioni di incremento della capacità degli ATS di rispondere alle esigenze dei cittadini, intervenendo con il potenziamento di risorse umane per tre anni, nella funzione di segretariato sociale, Equipe Multidisciplinari, nonché esperti dell'area amministrativa-contabile
 - il Pronto intervento sociale
 - Housing (First/Led/Temporaneo)
 - Centri servizio per il contrasto alla povertà e servizi per la residenza fittizia.
- Il PNRR che finanzia:
 - Housing Temporaneo di "largo respiro" (fino a 24 mesi)
 - Stazioni di posta per le persone senza dimora/Centri Servizi per il contrasto alla povertà
- Ulteriori risorse potranno derivare dal programma operativo complementare al PON Inclusione, denominato POC Inclusione, nel quale sono confluite le risorse derivanti dalla riduzione dei tassi di cofinanziamento nazionale dei programmi europei

La seguente tabella offre una sinossi degli interventi e dei fondi per realizzarli.

| Programmazione Integrata | 2024 | | 2025 | | 2026 | |
|--|---|--|---|--|---|--|
| | FONDO POVERTÀ | ALTRE RISORSE | FONDO POVERTÀ | ALTRE RISORSE | FONDO POVERTÀ | ALTRE RISORSE |
| a) Rafforzamento servizio sociale professionale mediante assunzione a tempo indeterminato assistenti sociali | Contributo Min.le c. 799, art. 1 L 178/2020 | Fondo di Solidarietà Comunale | Contributo Min.le c. 799, art. 1 L 178/2020 | Fondo di Solidarietà Comunale | Contributo Min.le c. 799, art. 1 L 178/2020 | Fondo di Solidarietà Comunale |
| b) ADI (QSFP) | 53.116.025,90 € | | 50.005.887,32€ | | 44.042.800,00€ | |
| di cui: | | | | | | |
| Segretariato sociale e altri servizi per la presa in carico (valutazione multidimensionale, progetto personalizzato e sostegni in esso previsti) | 50.991.384,86 € | PN Inclusione | 47.905.640,05 € | PN Inclusione | 41.928.745,60 € | PN Inclusione |
| Pronto intervento sociale Quota calcolata su % incrementale 4%; 4,2%, 4,8%. Valutare se portare tutte le annualità alla % massima o ad una quota fissa | 2.124.641,04 € | QPE per gli Ambiti destinatari | 2.100.247,27 € | QPE per gli Ambiti destinatari | 2.114.054,40 € | QPE per gli Ambiti destinatari |
| c) Povertà estrema (QPE) | 1.500.600 € | | 1.500.600 € | | 1.500.600 € | |
| di cui: | | | | | | |
| Housing first | 375.150 € | PNRR e PN Inclusione | 375.150 € | PNRR e PN Inclusione | 375.150 € | PNRR e PN Inclusione |
| Servizi di posta e per residenza virtuale | 187.575 € | | 187.575 € | | 187.575 € | |
| Pronto intervento sociale+ | 187.575 € | | 187.575 € | | 187.575 € | |
| Altri servizi tra cui: • Presa in carico, accompagnamento e centri servizi; • Povertà alimentare e deprivazione materiale | 750.300 € | Per servizi di cui all'art 7 del D.Lgs 147/2017 - QSFP | 750.300 € | Per servizi di cui all'art 7 del D.Lgs 147/2017 - QSFP | 750.300 € | Per servizi di cui all'art 7 del D.Lgs 147/2017 - QSFP |
| | | Centri Servizi -PNRR | | Centri Servizi -PNRR | | Centri Servizi -PNRR |
| | | Povertà Alimentare e deprivazione – PN Inclusione | | Povertà Alimentare e deprivazione – PN Inclusione | | Povertà Alimentare e deprivazione – PN Inclusione |
| TOTALE (in milioni di Euro) | 54.616.626 € | | 51.506.487 € | | 45.543.400 € | |

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

APPENDICE: BUONE PRASSI SUL TERRITORIO LOMBARDO

Di seguito sono illustrate alcune buone prassi praticate in Lombardia, raccolte durante gli incontri di confronto e approfondimento con i referenti degli Ambiti territoriali e delle ATS. Tali esperienze non intendono essere esaustive di quanto si sta realizzando sul territorio, possono rappresentare l'inizio di un percorso da promuovere, nel corso del triennio, per condividere pratiche, risolvere problemi comuni e migliorare le competenze in una logica di comunità di pratica.

Azioni di governance per il contrasto alla povertà

Attività più significative realizzate nel **territorio dell'ATS Milano Città Metropolitana** che intercettano il tema della povertà e del contrasto alle condizioni di vulnerabilità:

- A. **Il progetto ARCTURUS:** Sperimentazione di una struttura di prossimità per le persone in condizione di vulnerabilità a Milano, progetto di ricerca-azione che si è svolto nel periodo novembre 2022 - dicembre 2023, coinvolgendo 10 enti del Terzo settore, in corresponsabilità con ATS Milano Città Metropolitana. La sperimentazione ha avuto come oggetto il potenziamento dei servizi sociosanitari e di welfare rivolti alle persone in situazioni di grave marginalità sociosanitaria, attraverso la realizzazione di interventi di presa in carico e follow up, gestiti ed erogati in maniera condivisa ed integrata dagli enti pubblici e partner privati della sperimentazione. Gli esiti del disegno sperimentale hanno prefigurato la necessità di una programmazione delle attività a tutto campo che coinvolga anche altri partner del Terzo settore che operano in città, oltre che il sistema sanitario e comunale. La fase attuale riguarda la costituzione di due organismi di coordinamento:
- Tavolo di indirizzo: punto di vista strategico sull'impostazione della governance e supporto al dialogo con interlocutori istituzionali e/o non coinvolti direttamente nel modello di governance;
 - Tavolo operativo: punto di vista operativo sul funzionamento della governance e supporto alla comunicazione tra gli attori coinvolti direttamente nel modello di governance.
- B. **Il Reparto Post Acute for Homeless del Progetto ARCA** è un polo di riferimento importante per ATS e Comune di Milano; è uno snodo della rete dei servizi a supporto del sistema sanitario dedicato alle persone più vulnerabili della città. Accoglie persone senza dimora che, dimesse dagli ospedali, hanno bisogno di ricevere assistenza medica e infermieristica continuativa in un luogo protetto e terapeutico per affrontare la delicata fase della convalescenza ed evitare ricadute e nuovi ricoveri, inevitabili se tornassero a vivere in strada.
- C. La cabina di regia unificata dell'08/09/2021 ha condiviso la **sperimentazione di una modalità innovativa di valutazione di impatto** su tutto il territorio di ATS su tre policy:
- il supporto alle persone in situazione di povertà;
 - il supporto alla progettazione individualizzata per le persone con disabilità;
 - il contrasto alla violenza di genere.

Si è partiti dalla considerazione che la valutazione d'impatto sia parte integrante del processo di azione sociale, riguardi da subito la costruzione del Piano di Zona. Punto di partenza quindi per costruire un sistema di valutazione dell'intero territorio dell'ATS che possa fornire elementi per la lettura del bisogno e quindi indicazioni per la programmazione futura.

Il percorso formativo, che ha coinvolto operatori degli Ambiti e delle ASST, ha generato cultura ed apprendimento rispetto al processo della valutazione d'impatto e ha permesso la focalizzazione sulle singole policy. Il valore aggiunto del processo è stato la conoscenza il confronto e la condivisione sulle tematiche "meno strutturate" quali ad esempio la povertà; l'esigenza quindi di fare sistema.

Il percorso di accompagnamento **dell'Ambito di Sesto San Giovanni e di Cologno Monzese** si è svolto a cavallo tra gli anni 2023-2024, in concomitanza con l'applicazione della Legge n. 197/2022, la quale ha disposto alcune modifiche alla disciplina del Reddito di Cittadinanza (RdC) e sua conversione in Assegno di Inclusione (ADI). Questo cambiamento, congiuntamente all'avvicinarsi del periodo di programmazione dei piani di zona (2025-2027), ha offerto delle condizioni particolarmente favorevoli alla **revisione del Progetto di Utilità Collettiva quale strumento centrale nei percorsi a contrasto della povertà dell'Ambito di Sesto San**

Giovanni e Cologno Monzese. L'Ambito, infatti, aveva già deciso di sperimentare dei **PUC ad alto valore sociale**, con l'obiettivo dichiarato di invertire la narrazione negativa attorno al dispositivo e di trasformarlo "da obbligo a opportunità". La riflessione del servizio sociale, in sintesi, prevedeva la messa a punto di percorsi di sostegno educativo alle persone partecipanti ai PUC, in modo tale che l'esperienza vincolante per l'ottenimento del RdC divenisse anche funzionale all'acquisizione di competenze relazionali e al rafforzamento dell'autostima dei soggetti. Il percorso di accompagnamento alla valutazione dei PUC dell'Ambito sestese ha quindi lavorato su una duplice finalità: Valutativa e analitica rispetto al metodo, per valutare se la scelta programmatoria e di metodo di ambito di collegare gli obiettivi dei PUC con quelli della presa in carico sociale ed educativa sia stata funzionale ai fini di generare inclusione e definire gli aspetti fondanti dei PUC; Progettuale e programmatoria, per individuare elementi di qualità fondanti la proposta dei PUC su cui costruire e orientare le politiche territoriali, anche in ottica di riprogrammazione in vista delle novità introdotte con la nuova misura AdI/SFL, coinvolgendo gli stessi beneficiari in qualità di "esperti per esperienza".

L'accompagnamento **all'Ambito di Abbiategrasso** è nato da una domanda di ricomposizione delle informazioni raccolte dal Servizio reddito di cittadinanza e servizio sociale alla povertà, con **l'obiettivo di generare una conoscenza più approfondita delle povertà presenti sul territorio a partire da una migliore comprensione dei casi in carico** (circa 101 casi singoli in carico al 2023). L'Ambito di Abbiategrasso è caratterizzato infatti da una realtà territoriale molto frammentata ed eterogenea.

Un terzo progetto denominato **Povertà sanitaria** coinvolgeva il territorio dell'ATS, in particolare tutti gli Ambiti e le ASST Rhodense, Ovest e Lodi. Il sottogruppo di lavoro - con la collaborazione dell'Unità di Epidemiologia di ATS Milano - si è posto una serie di domande a partire dai dati esistenti delle ASST sopramenzionate e dai flussi sanitari e sociosanitari di ATS (esenzioni per reddito, malattie croniche, flussi utenza servizi sociosanitari ecc.) per valutare se esistono relazioni tra lo stato di povertà e fattori di rischio. Essendo l'impatto della condizione di povertà sulla salute potenzialmente pervasivo in ogni ambito (prevenzione, diagnosi, cura, riabilitazione), è stato scelto di identificare un pool di indicatori altamente significativi e potenzialmente utilizzabili come obiettivi di miglioramento, correlati alle possibili attività implementabili mediante politiche attive sui percettori di RdC. Secondo la letteratura scientifica, il basso reddito è associato a una ridotta health literacy e dunque ad una minore propensione a cogliere le evidenze date dalle buone pratiche quali ad esempio le vaccinazioni o gli screening. Si è proposto di focalizzarsi sull'area materno-infantile, cosicché gli indicatori calcolati possano, da un lato, fungere da cornice conoscitiva sulla popolazione generale e sul sottoinsieme dei percettori di RdC al fine di osservare eventuali esiti differenziali, dall'altro, possano costituire degli obiettivi per gli UdP per verificare se le attività di accompagnamento sullo stile di vita portino a cambiamenti fattivi sulle abitudini. In questa prima fase sono stati selezionati i seguenti indicatori:

- Vaccinazioni pediatriche
- Bilanci di salute
- BMI in gravidanza

Si sottolinea infatti come questi indicatori possano essere oggetto di una progettualità sullo stile di vita del singolo e quindi permettere un lavoro di accompagnamento sulla promozione della salute del nucleo familiare. L'emanazione della normativa dell'ADI che ha modificato sostanzialmente i requisiti di accesso insieme alle difficoltà di trasmissione dei dati non ha permesso l'operatività dell'idea progettuale.

- D. Si è presentato in Cabina di regia l'esperienza di **Pronto intervento sociale** con l'intento di cominciare ad avviare un dibattito su come ci si sta orientando nei territori, quali riflessioni stanno accompagnando i servizi sociali e quali domande rimangono ancora aperte. Si riportano alcuni spunti desunti dall'esperienza condotta sin qui dall'Ambito di Garbagnate M.se. Si tratta di un territorio di 8 comuni della cintura nord ovest di Milano, che conta complessivamente quasi 192mila abitanti, con un solo comune che sfiora, senza raggiungerli, i 50mila. Una prima questione con cui ci si è misurati è la definizione del perimetro entro cui collocare il Pronto intervento sociale. È stato quindi necessario partire dalla determinazione dell'oggetto di lavoro del PIS e differenziarlo dalla condizione di urgenza, che determina una priorità di presa in carico, ma

non un'immediatezza di intervento. Un'altra questione, in avvio, è stata la garanzia della reperibilità h24. L'opzione scelta è stata quella di un servizio misto, che prevede la copertura del PIS da parte del servizio sociale professionale comunale nelle ore di servizio, e il coinvolgimento di un ente di terzo settore per l'organizzazione di una centrale operativa che garantisca una reperibilità extra time nelle ore serali, notturne e nei giorni festivi. Da subito è emerso come il tema non fosse però solo quello di organizzare la reperibilità. La questione più rilevante è quella di poter disporre, dopo aver accolto e valutato il bisogno come emergenza, di soluzioni tempestive per governarla in attesa di disporre della presa in carico da parte dei servizi sociali. Che si tratti di donne vittime di violenza, di minori stranieri non accompagnati. Si è scelto di procedere in modo sperimentale, partendo da una prima ricognizione delle emergenze possibili sulla base dell'esperienza pregressa dei servizi, e soprattutto per step progressivi cominciando da quanto si era già strutturato sul territorio. Si è scelto di procedere per step successivi anche nell'identificare gli interlocutori con cui il pronto intervento si relaziona. L'organizzazione attuale prevede la segnalazione da parte di interlocutori qualificati, partendo dalla costruzione di una collaborazione con le forze dell'ordine e le polizie municipali, e ipotizzando come successivo step la collaborazione con i servizi di emergenza dell'ASST. Data l'impostazione sperimentale ed incrementale, è risultato fondamentale attrezzarsi per mantenere alta l'attenzione sull'osservazione di cosa accade, anche "in time", nella quotidianità dei servizi sociali, in relazione alle condizioni di emergenza. Pertanto, sono stati costruiti strumenti di rilevazione, da alimentare da parte dei servizi sociali territoriali e dalla centrale operativa, che possano aiutare a tenere monitorato l'andamento delle segnalazioni. Questi dati forniranno la base di analisi e riflessione, in itinere, sui bisogni in emergenza e aiuteranno ad orientare eventuali aggiustamenti nell'impostazione del servizio. Fondamentale, infine, il raccordo con i servizi, a partire dai potenziali segnalanti. Si è cercato di favorire la trasmissione del funzionamento del nuovo servizio con la definizione di linee guida corredate di schede sulla potenziale casistica, che tracciano il flusso di attivazione e che sono state condivise con i servizi sociali e presentate all'interno di diversi incontri con le forze dell'ordine.

Accordi e linee operative per la presa in carico dei nuclei con bisogni complessi

Gli **Ambiti territoriali della provincia di Como, ATS Insubria e ASST Lariana** hanno condiviso delle **Linee operative per la presa in carico dei nuclei con bisogni complessi beneficiari di RdC ora ADI** in raccordo con i servizi specialistici di ASST Lariana e gli Ambiti territoriali. Il documento è stato ideato e redatto dagli assistenti sociali referenti dei Servizi specialistici del Dipartimento Salute Mentale e Dipendenze dell'ASST Lariana e dai Case Manager degli Ambiti territoriali firmatari dell'Accordo di intesa e di collaborazione territoriale per la definizione dei Patti per l'Inclusione Sociale previsti dalla misura ADI.

La finalità del documento è quella di individuare delle linee operative condivise al fine di attuare, in un'ottica partecipata, i Patti per l'inclusione sociale per i beneficiari dell'Assegno di Inclusione. Le linee prevedono, nei casi in cui emergono bisogni complessi, l'attivazione di una **équipe multidisciplinare** che procede agli opportuni approfondimenti in funzione della definizione del Patto per l'inclusione sociale. Inoltre, nel caso in cui venga rilevata la presenza di bisogni acuti/complessi che rimandano ad aree specialistiche di intervento (es. salute mentale, dipendenze, riabilitazione ecc.): viene attivato il coordinamento con i **servizi specialistici di ASST** per una adeguata presa in carico della persona.

Anche nel territorio dell'**Ambito di Desio** l'équipe multidisciplinare è un servizio di secondo livello che opera a livello di Ambito per conto di tutti i Comuni. Il ruolo dell'équipe è quello di **intervenire nei casi più complessi**, per i quali non bastano gli interventi dei servizi sociali di base, ma occorre attivare percorsi che integrano diverse aree di bisogno: sociale, psicologica, educativa e lavorativa. I **destinatari** principali dell'intervento sono, da un lato, i nuclei familiari beneficiari della misura Assegno di Inclusione o del Supporto per la Formazione e il Lavoro, individuati come portatori di bisogni sociali complessi. Dall'altro lato, l'équipe si occupa anche di persone vulnerabili che non beneficiano di queste misure, ma che vivono comunque situazioni di disagio, come emergenza abitativa o disoccupazione, e che rientrano nei criteri di vulnerabilità economica definiti dalla normativa (ISEE inferiore a soglia).

L'approccio dell'équipe è multidisciplinare e intensivo, con un accompagnamento personalizzato per ogni componente del nucleo familiare. L'obiettivo è quello di accompagnare il cambiamento e il miglioramento del benessere personale e familiare, valorizzando tutte le risorse disponibili, incluse quelle presenti nella rete sociale e comunitaria. I percorsi che l'équipe può attivare sono molteplici. In ambito **sociale**, ad esempio, si propongono progetti di empowerment e inclusione, che valorizzano competenze personali e reti di sostegno, in coordinamento anche con progetti di Housing sociale. Sul piano **psicologico**, si offrono interventi individuali, di coppia e familiari, finalizzati al benessere personale e al sostegno delle relazioni familiari. L'area **educativa** è invece focalizzata sull'autonomia dell'adulto fragile, sul supporto educativo ai minori e sull'accompagnamento dei giovani verso l'autonomia. In campo **lavorativo**, l'obiettivo è quello di favorire il reinserimento professionale, attraverso orientamento, bilancio di competenze, formazione, tirocini o inserimenti diretti nel mercato del lavoro. Accanto a questi percorsi diretti, l'équipe può attivare interventi specifici tramite **voucher**, in collaborazione con Enti del Terzo settore.

Accordi con i Centri per l'impiego

Nei **territori della provincia di Monza e della Brianza** è stato formalizzato un Protocollo di durata triennale per l'istituzione del "Tavolo integrato ADI e SFL", composto da rappresentanti dei Centri per l'impiego, dei cinque Ambiti territoriali, dei Patronati/CAAF, delle Organizzazioni sindacali più rappresentative del territorio provinciale e della sede provinciale dell'INPS. La finalità è quella di favorire il dialogo e la collaborazione tra le parti per facilitare la comunicazione, integrare le diverse esperienze e favorire la circolarità delle informazioni. A questi si affianca il proseguimento dell'attività di coordinamento già avviata per il Reddito di Cittadinanza tramite il "Gruppo Raccordo ADI/SFL" che ha coinvolto la Provincia, gli Ambiti territoriali e i Centri per l'Impiego, con l'obiettivo di rendere più fluido ed efficace il processo di gestione del Supporto per la Formazione e Lavoro e dell'Assegno di Inclusione, secondo un approccio di rete multidimensionale, vista le diverse fragilità che caratterizzano i destinatari delle due misure.

Progetto INLAV LOMBARDIA – INTEGRAZIONE LAVORO LOMBARDIA – Programma Operativo Complementare POC Inclusione 2014-2020

Il progetto INLAV Lombardia è stato sviluppato da Regione Lombardia in collaborazione con ANCI Lombardia e Università degli Studi di Milano-Bicocca su proposta del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel quadro dell'attuazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato in agricoltura 2020-2022 e nella prospettiva di allargare gli ambiti di intervento anche a comparti diversi da quello agricolo interessati dal fenomeno.

Il progetto INLAV Lombardia ha previsto:

- un processo dinamico di costruzione - *a partire dai contenuti delle "Linee Guida Nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura" (redatte nell'ambito del "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022" e approvate dal Consiglio dei Ministri il 07/10/2021 in sede di Conferenza Unificata)* - di un Modello per l'emersione del sommerso e l'inclusione in Lombardia (Modello INLAV), inteso quale strumento di intervento per la prevenzione ed il contrasto dello sfruttamento lavorativo e per la presa in carico delle vittime/potenziati vittime di tale fenomeno, che possa utilmente integrarsi nella programmazione dei Piani di Zona locali o comunque fornire contributi di arricchimento aprendo nuovi sguardi sul territorio e i relativi bisogni e che sia in grado di adattarsi plasticamente alle diverse scene territoriali e confrontarsi con le specifiche richieste di volta in volta emergenti;
- mediante il coinvolgimento degli Ambiti territoriali, sono nati 12 punti di accesso PUA INLAV dedicati all'emersione del lavoro sommerso e dello sfruttamento lavorativo, con interventi dedicati di informazione, contatto e identificazione, presa in carico e accompagnamento ai servizi territoriali delle vittime o potenziali vittime, tenendo conto delle specificità dei territori coinvolti anche in ragione dei diversi settori economici di volta in volta attenzionati.

Progetto *Home-Work* – PNRR Investimento M5-C2-1.3.1 Housing temporaneo

Il progetto *Home-Work*, promosso dall’Ambito territoriale di Mariano Comense e finanziato nell’ambito del PNRR – Missione 5 “Inclusione e coesione”, nasce con l’obiettivo di rispondere concretamente all’emergenza abitativa, offrendo non solo una sistemazione temporanea, ma un vero e proprio percorso di reintegrazione sociale e lavorativa per persone in condizione di vulnerabilità.

Attraverso la creazione di una rete di appartamenti dislocati tra Mariano Comense e Arosio, vengono offerte soluzioni diversificate in base al profilo dei beneficiari. Gli alloggi, arredati e attrezzati, sono gestiti da cooperative sociali partner del progetto, che si occupano non solo dell’aspetto logistico, ma anche dell’accompagnamento educativo.

Il percorso di ogni beneficiario viene seguito da un’équipe multidisciplinare composta da assistenti sociali, operatori dell’inclusione lavorativa, educatori e rappresentanti delle cooperative. L’équipe multidisciplinare costruisce un progetto personalizzato che mira, entro un periodo massimo di 24 mesi, a raggiungere una condizione di autonomia abitativa e lavorativa. L’utente è parte attiva del percorso: firma un patto di ospitalità, partecipa a incontri di monitoraggio e viene supportato nell’acquisizione di competenze per la gestione del denaro, la ricerca di lavoro e la convivenza.

Un aspetto centrale del progetto è il lavoro in rete con il territorio. Sono coinvolti attivamente servizi pubblici e privato sociale: servizi sociali comunali, centri per l’impiego, ALER, Caritas, patronati e realtà del Terzo settore. Questa rete non funge da semplice erogatore di servizi, ma da sistema condiviso di opportunità e sostegno concreto.

L’Ambito ha il coordinamento generale del progetto ed è stata costituita una Cabina di Regia. Sono previste verifiche costanti: visite settimanali negli alloggi, incontri mensili dell’équipe, valutazioni semestrali sull’andamento complessivo.

In tre anni di attività *Home-Work* punta a offrire accoglienza ad almeno 15 persone, avviando per ciascuna di esse un percorso personalizzato di inclusione. Il successo non è legato solo al numero di posti letto occupati o di contratti di lavoro stipulati, ma soprattutto alla capacità di trasformare un bisogno in un’occasione di cambiamento reale e duraturo.

DoteComune: I Comuni e la formazione continua

DoteComune è un’opportunità per avvicinare i cittadini alla Pubblica Amministrazione locale attraverso iniziative di formazione continua che si svolgono prevalentemente nei Comuni.

Gli Enti coinvolti offrono ai cittadini la possibilità di sperimentarsi in percorsi professionalizzanti presso le proprie strutture, garantendo un affiancamento costante durante la formazione sul campo e l’accesso a un piano di studi personalizzato di formazione in aula. Al termine del percorso formativo, di tirocinio extracurricolare, è prevista la certificazione delle competenze professionali acquisite.

È un’iniziativa di cittadinanza attiva, di partecipazione democratica alla vita della comunità civile, promuove le competenze di cui deve dotarsi il cittadino che si muove nella società della conoscenza. I tirocini extracurricolari proposti dai Comuni sono aperti a tutti i cittadini, senza limitazioni di provenienza o di età.

DoteComune avvicina i giovani al mondo del lavoro, proponendo percorsi professionalizzanti, e riqualifica adulti fuoriusciti dal mondo del lavoro offrendo percorsi di aggiornamento e formazione.

Oltre all’acquisizione delle competenze necessarie per lo svolgimento delle attività previste, DoteComune contribuisce più in generale alla crescita della persona, intesa in tutti i suoi risvolti e aspirazioni individuali, e rappresenta un fattore determinante per favorirne lo sviluppo della cultura della e nella Pubblica Amministrazione.

L’obiettivo di DoteComune è dunque quello di fornire opportunità di apprendimento per tutti, diffondere e sviluppare competenze strategiche, per favorire e supportate i cittadini nelle transizioni e nei cambiamenti necessari per misurarsi con le progettualità del quotidiano, sempre più complesse.

Fanno parte del network di DoteComune la Regione Lombardia e ANCI Lombardia, gli Enti locali “ospitanti” sedi di tirocinio e AnciLab ente “promotore” dei progetti.

I Comuni lombardi attivano mediamente ogni anno circa 850 tirocini di DoteComune. La misura conta 842 enti convenzionati ed è attiva dal 2011: complessivamente, sono stati attivati circa 7.500 tirocini.