

## Politiche sociali e per la famiglia

1 maggio 2023

Con riferimento al processo di individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) e al contemporaneo rafforzamento del sistema dei servizi sociali per il contrasto della povertà, la legge di bilancio 2021 ha disposto l'assegnazione ed incremento di risorse dedicate all'assunzione di assistenti sociali e alle politiche sociali. Sono stati infatti aumentate, e rese strutturali, le dotazioni dei [Fondi](#) già esistenti e sono stati istituiti nuovi Fondi, funzionali alle misure approvate nel corso della Legislatura, quali l'Assegno unico e universale, a regime dal marzo 2022, mentre attendono di essere dettagliate dai decreti delegati le misure contenute nel **c.d. *Family act*** (legge delega n. 32 del 2022), recante deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia.

In proposito, il comma 7, art. 1, della legge di conversione del DL. 198/2022 (L. n. 14/2023, cd. proroga termini legislativi) ha disposto il **differimento da 12 a 24 mesi** dall'entrata in vigore del *Family act* (12 maggio 2022), **il termine per l'emanazione dei decreti legislativi delegati** in tema di riordino e rafforzamento delle **misure di sostegno all'educazione dei figli**, nonché in tema **sostegno e promozione delle responsabilità familiari**. Pertanto il nuovo termine di scadenza è previsto per il 12 maggio 2024.

Durante l'emergenza pandemica sono state poi intraprese misure specifiche per contrastare la povertà educativa, un fenomeno le cui dimensioni sono state rese ancor più critiche dalla crisi sanitaria, cui ha cercato di far fronte con il suo ruolo il Terzo settore, il cui rapporto con le amministrazioni pubbliche è stato precisato da atti normativi e da sentenze della Corte costituzionale.

Più recentemente, la **legge di bilancio 2023** ha previsto che, nel corso del medesimo anno, nelle more di una riforma organica delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva, il **reddito di cittadinanza** sia riconosciuto per un massimo di sette mensilità, salvo il caso in cui siano presenti nel nucleo familiare persone con disabilità, minorenni o con almeno sessant'anni di età. Dal 1° gennaio 2023, si dispone l'obbligo, per i beneficiari del reddito di cittadinanza tenuti all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, di frequentare, per sei mesi, un corso di formazione e/o riqualificazione professionale, pena la decadenza dal beneficio per l'intero nucleo familiare.

Per effetto di tali misure, è stato incrementato lo stanziamento a favore dell'**assegno unico e universale** per i figli a carico, che ha, a sua volta, subito modifiche. Sono state infatti rese permanenti, al fine della misura dell'assegno, le equiparazioni, già previste fino al 31 dicembre 2022, rispettivamente: tra il figlio minorenni a carico e il figlio maggiorenne disabile e a carico; tra il figlio minorenni a carico e il figlio di età inferiore a ventuno anni, sempre disabile e a carico. Inoltre, si è prorogato un ulteriore beneficio con riferimento ai figli a carico con disabilità, nell'ambito dei nuclei familiari rientranti in una determinata fattispecie, e si è introdotto: un incremento dell'assegno con riferimento ai figli di età inferiore ad un anno ovvero, in una determinata ipotesi, di età inferiore a tre anni; un elevamento da 100 a 150 euro mensili della maggiorazione forfettaria dell'assegno, prevista per i nuclei familiari con quattro o più figli a carico.

A sostegno delle fasce più fragili della popolazione, la legge di bilancio 2023 ha inoltre istituito il **Fondo per il reddito alimentare**, finalizzato all'erogazione, nelle città metropolitane, ai soggetti in condizioni di povertà assoluta, di pacchi alimentari realizzati con l'inventario della distribuzione alimentare.

In Italia, l'assistenza sociale è realizzata attraverso un complesso di interventi nazionali, regionali e comunali, che rivestono le forme della prestazione economica e/o del servizio alla persona. A differenza di quanto avviene in campo sanitario, dove i Livelli essenziali di assistenza (LEA) indicano nel dettaglio le prestazioni erogate attraverso il Servizio sanitario nazionale, le politiche sociali sono interpretate diversamente a seconda della regione o perfino del comune di riferimento, anche perché le risorse per le politiche sociali provengono dal finanziamento plurimo dei tre livelli di governo (Stato, Regioni e Comuni), secondo le dotazioni finanziarie presenti nei rispettivi bilanci.

Per quanto riguarda la spesa sociale affrontata dai Comuni nel 2019, il [Rapporto ONSST 1.2022](#) del CNEL del settembre 2022, rileva un minimo aumento della spesa sociale rispetto all'anno precedente (+0,48%). Il complesso della spesa resta pari allo 0,42% del PIL, che arriva a 0,7% con le compartecipazioni degli utenti e del SSN; di fatto soltanto un terzo di quanto impegnano nel medesimo settore i bilanci pubblici di altri Paesi europei (intorno al 2,1/2,2%). Una spesa peraltro che, pur crescente nell'ultimo periodo considerato, resta analoga a quella reale di 10 anni prima, nonostante i fenomeni di incremento della domanda sociale, con persistenti marcate divergenze regionali con una divaricazione anche tra province limitrofe. Altro elemento che emerge dall'analisi è una accentuata differenziazione nella compartecipazione del SSN alla spesa sociale, attestata dalla persistenza in metà delle Regioni italiane della mancata coincidenza territoriale tra [Ambiti territoriali sociali \(ATS\)](#) e Distretti sanitari, pur prevista dalla legislazione nazionale. Il Rapporto rileva anche divergenze all'interno delle medesime regioni, rispetto alle risorse disponibili in ragione delle diverse tipologie di intervento sulle varie platee di cittadini utenti, soprattutto nei servizi per famiglia e minori (a vantaggio dei centri di maggiori dimensioni ed aree ad alta urbanizzazione), nel servizio sociale professionale e nell'assistenza domiciliare agli anziani. Il Rapporto registra anche una difformità nella spesa per servizi sociali tra aree a differente urbanizzazione con decisa divergenza tra quelli ad alta urbanizzazione e gli altri.

Solo con l'introduzione della misura nazionale di contrasto alla povertà (avviata dalla [legge n. 33 del 2016](#) e successivamente identificata con il Reddito di inclusione come delineato dal [D. Lgs. n.147 del 2017](#)) sono stati definiti i primi livelli essenziali delle prestazioni, non solo per quanto riguarda il beneficio economico associato alle prestazioni sociali di contrasto alla povertà, ma anche nelle componenti di queste ultime relative ai profili di inclusione sociale e politiche attive del lavoro.

Il percorso di definizione dei LEPS è proseguito in particolare per i livelli riferiti alla povertà (si veda avanti paragrafo "Misure di contrasto alla povertà") e alla non autosufficienza (sul punto il paragrafo "[Livelli essenziali delle prestazioni sociali per la non autosufficienza](#)" del tema "Politiche per la non autosufficienza e la disabilità" a cui si rinvia per il quadro sulle azioni riferibili all'introduzione dei LEPS e al rafforzamento dei servizi sociali).

La legge di bilancio 2021 (art. 1, commi 794-804, della [legge n. 178 del 2020](#)) ha inteso potenziare il sistema dei servizi sociali comunali rafforzando gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà nella prospettiva del raggiungimento di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale, e dell'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000.

Da parte sua, la legge di bilancio 2022 ([legge n. 234 del 2021](#)) ha fornito, ai commi da 159 a 171, la prima definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), e qualificato gli [ambiti territoriali sociali](#) (ATS) quale sede necessaria in cui programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS nonché a garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio, precisando che gli ATS concorrono alla piena attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale. Inoltre, la legge di bilancio 2022, ai commi 172 e 173, ha fissato un LEP al 33 per cento di copertura minima su base locale per i servizi alla prima infanzia, incrementando la quota del Fondo di solidarietà comunale (FSC) destinato a potenziare il numero di posti disponibili nei nidi, così da sostenere i Comuni con minori risorse proprie che devono incrementare i numeri di posti a disposizione. Le risorse dedicate sono pari a 120 milioni per il 2022, a 175 milioni per il 2023, a 230 milioni per il 2024, a 300 milioni per il 2025, a 450 per il 2026 e a 1.100 milioni dal 2027.

L'attuazione degli interventi, insieme all'adozione dei necessari atti di programmazione integrata, non è però stata definita nel dettaglio rimandandone la definizione a linee guida da approvare, con intesa, in sede di Conferenza Unificata. La legge di bilancio 2022 ha poi circoscritto i servizi socioassistenziali rivolti agli anziani non autosufficienti, demandandone comunque la definizione nel dettaglio a uno o più decreti del Presidente del Consiglio. Allo stesso modo, si dispone che, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della

medesima legge di bilancio, con uno o più decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, siano definiti i LEPS negli altri ambiti del sociale, diversi dalla non autosufficienza, con riferimento alle aree di intervento e ai servizi già individuati dalla legge quadro n. 328 del 2000.

Nel [Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023](#) vengono poi individuate alcune attività prioritarie nella programmazione triennale e dei nuovi LEPS. Nello specifico, gli interventi considerati come prioritari vengono individuati come segue:

- Area delle azioni di sistema;
- Punti unici di accesso;
- LEPS Supervisione del personale dei servizi sociali;
- LEPS Dimissioni protette;
- Potenziamento professioni sociali;
- Interventi rivolti alle persone di minore età;
- LEPS Prevenzione allontanamento familiare - P.I.P.P.I.;
- Intervento Promozione rapporti scuola territorio - Get Up;
- Sostegno ai *care leavers*;
- Garanzia infanzia.

A tali nuovi LEPS sono state indirizzate, nel PNRR – Missione 5, azioni, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.2, 1.3, risorse specifiche.

Il Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021 - 2023, peraltro, oltre a ribadire come LEPS il rafforzamento del servizio sociale professionale, mediante assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali, rafforza come LEPS il pronto intervento sociale con la definizione di criteri e modalità di servizio che devono essere assicurati in ogni ATS e introduce un nuovo LEPS per le persone senza dimora, ossia l'accessibilità alla residenza come diritto esigibile garantendo in ogni Comune servizi che permettano di rendere effettivo il diritto all'iscrizione anagrafica, compreso il servizio di fermo posta necessario a ricevere comunicazioni di tipo istituzionale.

La determinazione dei LEPS si intreccia con il processo di definizione dei fabbisogni standard che, in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009, ha previsto che agli enti locali siano attribuite, oltre alle risorse di carattere tributario, anche risorse perequative finanziate dalla fiscalità generale, dedicate alla perequazione integrale delle funzioni fondamentali dei Comuni (rifiuti; amministrazione, gestione e controllo; viabilità e territorio; sociale; istruzione; polizia locale; asili nido; trasporto pubblico locale). Sul punto si rammenta che nel 2020 si è proceduto a modificare la metodologia dei fabbisogni per la funzione "servizi sociali" collegando il fabbisogno standard di ciascun Comune ai livelli di servizi (in termini di utenti presi in carico e ore di assistenza erogate) realizzati negli Enti più virtuosi (per approfondire si rinvia all'[intervento](#) del 20 ottobre 2021 del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale).

In questo ambito si segnala ancora il [D.P.C.M. 1° luglio 2021](#), "Obiettivi di servizio e modalità di monitoraggio per definire il livello dei servizi offerti e l'utilizzo delle risorse da destinare al finanziamento e allo sviluppo dei Servizi sociali", che, ai sensi della legge di bilancio 2017, disciplina le modalità di riparto del "Fondo di solidarietà comunale - Fsc", prevedendo che questo sia destinato, per le quote stanziare per gli anni dal 2021 in poi, al finanziamento e allo sviluppo dei Servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai Comuni delle Regioni a statuto ordinario. A questo proposito è utile ricordare che la legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 792, [legge n. 178 del 2020](#)) ha previsto un importante incremento della dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale, specificamente destinato a finanziare lo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai comuni delle regioni a statuto ordinario. Più precisamente, le risorse aggiuntive per il 2021 sono pari a 254,9 milioni di euro con un incremento progressivo fino a 650,9 mln di euro nel 2030. Il [D.P.C.M. 1 luglio 2021](#) ha poi stabilito che i comuni, nel 2021, fossero tenuti a destinare una spesa per la funzione sociale, al netto del servizio di asili nido, pari almeno al fabbisogno standard monetario riportato nella nota tecnica allegata al decreto, nel limite delle risorse aggiuntive effettivamente assegnate e riportate nel medesimo allegato. Inoltre, la nota tecnica specifica che i Comuni che non avessero raggiunto l'Obiettivo di servizio 2021 (da certificare ai sensi dei commi 791 e 792 della legge n. 178 del 2020 - legge di bilancio 2021) avrebbero potuto rendicontare l'impegno delle risorse anche destinandole ad interventi per un significativo miglioramento dei Servizi sociali (servizi aggiuntivi o intensificazione di servizi esistenti) relativamente a:

- azioni di sostegno in favore di anziani auto non autosufficienti, al fine di favorirne la permanenza nel proprio domicilio;

- azioni di sostegno ai minori e alla genitorialità fragile;
- azioni di sostegno in favore dei disabili.

La legge di bilancio per il 2022 (art. 1, comma 563, [legge n. 234 del 2021](#)) ha incrementato ulteriormente il Fondo per la medesima finalità in favore dei comuni della regione Siciliana e della regione Sardegna, per un importo di 44 milioni di euro per l'anno 2022, via via aumentato ogni anno fino a raggiungere i 113 milioni di euro a decorrere dall'anno 2030.

Si rammenta inoltre che il [D.P.C.M. 3 maggio 2022](#) recante i criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale (Fsc) per il 2022, ha modificato i criteri di ripartizione del Fsc, di assegnazione di risorse aggiuntive, e delle tempistiche di assegnazione delle quote di Fsc. Per quanto riguarda i servizi sociali, per i soli Comuni delle Regioni a statuto ordinario, l'importo assegnato per il 2022 è pari a 254,9 milioni di euro.

In ultimo, è stato pubblicato sulla G.U. n. 295 del 19 dicembre 2022 il D.P.C.M. 13 ottobre 2022, relativo agli "Obiettivi di servizio e modalità di monitoraggio e rendicontazione delle risorse aggiuntive da destinare al finanziamento e allo sviluppo dei Servizi sociali". Il Decreto stabilisce gli Obiettivi di servizio di ciascun Comune per il 2022, sulla base della [Nota metodologica](#) "Obiettivi di servizio e modalità di monitoraggio e rendicontazione delle risorse aggiuntive per i Comuni delle Rso – Anno 2022", del 6 luglio 2022, che descrive la metodologia per la determinazione degli obiettivi di servizio per lo sviluppo dei servizi sociali (art. 1, comma 791-792, legge n. 178 del 2020) dei Comuni delle RSO e le regole di monitoraggio e di rendicontazione delle relative risorse aggiuntive stanziati a favore del Fondo di solidarietà comunale (FSC) per il potenziamento dei servizi sociali (art. 1, comma 449, lett. *d-quinquies*, legge n. 232 del 2016). Gli obiettivi di servizio di cui al D.P.C.M. 13 ottobre 2022 sono stabiliti in base al valore del fabbisogno standard monetario per la Funzione sociale di ogni Ente. I Comuni sono tenuti a destinare, nel 2022, una spesa per la Funzione sociale, al netto del Servizio di "Asili nido", almeno pari al fabbisogno standard monetario approvato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard e riportato nell'Allegato alla Nota tecnica, nel limite delle risorse aggiuntive effettivamente assegnate per la Funzione sociale e riportate nel medesimo Allegato. Tutti gli Enti sono sottoposti a monitoraggio e sono tenuti a riportare nelle relative Schede i servizi offerti in termini di utenti serviti per le diverse tipologie di servizio. Gli Enti con una spesa inferiore al fabbisogno standard monetario sono tenuti ad indicare anche il livello di spesa aggiuntivo e il relativo incremento dei Servizi sociali offerti sulla base delle diverse opzioni indicate nelle Schede di monitoraggio e riassunte nel paragrafo "Quadro 3) Obiettivi di servizio – Rendicontazione risorse aggiuntive" della Nota tecnica allegata al Decreto. Le Schede di monitoraggio, pubblicate dalla Ctfs unitamente ad un Sistema telematico assistito con precompilazione delle informazioni, devono essere compilate a certificazione dell'Obiettivo di servizio raggiunto e trasmesse, in modalità telematica e integrate dalla relazione da allegare al rendiconto annuale dell'Ente, a Sose Spa entro il 31 maggio 2023. In caso di accertato mancato raggiungimento, in tutto o in parte, degli Obiettivi di servizio assegnati, o in assenza di comunicazione verranno recuperate le somme a valere sul "Fondo di solidarietà comunale" attribuite ai Comuni per l'anno seguente a quello di riferimento.

Nel **periodo emergenziale** da COVID-19, in cui è venuta in rilievo l'importanza dell'integrazione socio-sanitaria, il rafforzamento dei servizi sociali in una ottica di integrazione fra i diversi livelli di governo, è stata sottolineata dal [decreto legge n. 34 del 2020](#) (art. 89, comma 2-*bis*) che ha inteso garantire la continuità dei servizi sociali, socio assistenziali e socio sanitari anche in situazione di emergenza. A tal fine, entro il 16 settembre 2020, le regioni e le province autonome sono state impegnate a definire, con proprio atto, le modalità per garantire, anche in situazioni di emergenza, l'accesso e la continuità dei servizi sociali, socio assistenziali e socio sanitari essenziali. La norma sottolinea anche che alcuni servizi sociali indicati dalla [legge n. 328 del 2020](#) (più precisamente il servizio sociale professionale e il segretariato sociale, il servizio di pronto intervento sociale, l'assistenza domiciliare, le strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociale e i centri di accoglienza residenziali o diurni) devono essere considerati servizi pubblici essenziali anche se svolti in regime di concessione, accreditamento o mediante convenzione, in quanto volti a garantire il godimento di diritti della persona costituzionalmente tutelati.

## Misure a sostegno della famiglia

Con riferimento al sostegno delle famiglie e della natalità, temi al centro dell'agenda politica degli ultimi anni, gli interventi hanno riguardato principalmente il riordino e la sistematizzazione delle politiche e delle risorse fondanti le nuove misure, tra cui l'istituzione del "[Fondo assegno universale e servizi alla famiglia](#)"

già a partire dalla legge di bilancio 2020. In seguito, la [legge n. 46 del 2021](#) ha conferito una delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'introduzione nell'ordinamento nazionale di un [Assegno unico e universale \(AUU\)](#). Con l'approvazione del [D. Lgs. 29 dicembre 2021, n. 230](#), il Governo ha dato attuazione alla legge delega in materia.

Inoltre, nel corso del 2022 è stato approvato all'unanimità dalle Camere un altro provvedimento significativo, il **Family act**, divenuto [legge n. 32 del 7 aprile 2022](#) "Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia", che intende ridisegnare il perimetro delle politiche e delle misure a sostegno della famiglia.

### **Assegno unico e universale (AUU)**

L'erogazione dell'AUU è partita dal mese di marzo 2022, quale **beneficio economico** attribuito su base mensile ai **nuclei familiari in base all'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)** ([FAQ INPS](#) su Assegno unico e universale e [Circolare INPS 9 febbraio 2022](#)).

Con l'entrata in vigore dell'AUU, sono state abrogate in quanto assorbite dall'Assegno, le seguenti misure di sostegno alla natalità:

- il [premio alla nascita o all'adozione](#) (Bonus mamma domani);
- l'[assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori](#);
- gli [assegni familiari ai nuclei familiari con figli e orfanili](#);
- l'[assegno di natalità](#) (cd. Bonus bebè);
- le [detrazioni fiscali per figli fino a 21 anni](#).

L'Assegno unico invece non assorbe né limita gli importi del [bonus asilo nido](#) ed è compatibile con la fruizione di eventuali altre misure in denaro a favore dei figli a carico erogate dalle Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali.

Circa la consistenza dell'assegno - che ha ottenuto una maggiorazione con la pubblicazione del DL. 48/2023 (Inclusione e lavoro) in base all'ISEE - e le modalità per l'attribuzione della misura su base mensile, si evidenzia:

- la corresponsione dell'AUU **per ciascun figlio minore a carico**, a decorrere **dal settimo mese di gravidanza**. Con riferimento alle famiglie numerose, per i figli successivi al secondo, all'importo dell'Assegno viene applicata una maggiorazione d'importo variabile tra i 15 e gli 85 euro mensili, in base ai livelli ISEE. Per i nuclei familiari **con quattro o più figli**: una maggiorazione forfettaria pari a 150 euro mensili, importo così incrementato dalla legge di bilancio 2023, precedentemente pari a 100 euro.

La legge di bilancio 2023 (art. 1, commi 357 e 358, della legge n. 197 del 2022) ha inoltre introdotto, con decorrenza dal 1° gennaio 2023, un incremento pari al 50% - commisurato sull'assegno al netto dell'eventuale maggiorazione temporanea -, per ciascun figlio di età inferiore ad un anno, oppure di età inferiore a tre anni nel caso in cui l'ISEE del nucleo familiare sia inferiore o pari a 40.000 euro e nel **nucleo medesimo vi siano almeno 3 figli**.

Si segnala che l'articolo 22 del DL. 48/2023 (Inclusione e lavoro) ha esteso la disciplina sulla **maggiorazione specifica dell'assegno del nucleo familiare**, in base al valore complessivo ISEE inferiore o pari a 43.132 euro, a partire dal 1° giugno 2023, anche ai casi in cui vi sia un solo genitore lavoratore e l'altro sia deceduto, per un massimo di 5 anni dal decesso dell'altro genitore. La misura della maggiorazione rimane variabile in relazione al valore dell'ISEE (per i valori attuali, v. [circolare](#) dell'INPS n. 41 del 7 aprile 2023), con importi minimi di 32,4 euro mensili nel 2023, nel caso in cui il valore dell'ISEE non sia superiore a 16.215, riducendosi gradualmente per livelli superiori fino appunto ad annullarsi in corrispondenza di un ISEE pari o superiore a 43.240 euro;

- la corresponsione **per ciascun figlio maggiorenne a carico**, fino al compimento del **21° anno di età**, anche direttamente al figlio, su sua richiesta, al fine di favorirne l'autonomia.



Per i figli maggiorenni, l'importo dell'Assegno è inferiore a quello corrisposto per i figli minorenni: più precisamente l'importo massimo erogabile è pari a 85 euro al mese, e l'importo minimo erogabile è pari a 25 euro al mese (anziché 50). L'assegno ai maggiorenni, più in dettaglio, è **concesso** solo nel caso in cui il figlio frequenti un **percorso di formazione scolastica o professionale**, un **corso di laurea**, svolga un **tirocinio** ovvero un'attività lavorativa limitata con reddito complessivo inferiore a un determinato importo annuale, sia registrato come disoccupato e in cerca di lavoro presso un centro per l'impiego o un'agenzia per il lavoro o svolga il servizio civile universale;

- per i **figli con disabilità**, a prescindere dall'età, è previsto che l'Assegno per ciascun figlio sia di massimo 175 euro mensili. La legge di bilancio 2023 (art. 1, commi 357 e 358, della legge 197 del 2022) ha confermato e reso strutturali le maggiorazioni dell'assegno unico per ciascun figlio con disabilità a carico senza limiti di età introdotte dal decreto legge n. 73/2022 che aveva modificato in tal senso quanto stabilito dal decreto attuativo circa l'importo dell'assegno per i figli disabili maggiorenni. Viene pertanto annullata permanentemente la differenziazione degli importi dell'Assegno tra figli minorenni e maggiorenni, per il solo caso di figli a carico con disabilità: per tutti i figli a carico con disabilità, indipendentemente dall'età, l'importo base dell'AUU sarà di 175 euro mensili a figlio per un ISEE pari o inferiore a 15.000 euro, mentre per livelli di ISEE superiori, esso si riduce gradualmente fino a raggiungere un valore pari a 50 euro in corrispondenza di un ISEE pari a 40.000 euro. Viene poi equiparata la maggiorazione dell'importo base tra figli minorenni e figli maggiorenni sotto 21 anni: tale maggiorazione viene calcolata sulla base della condizione di disabilità ed è pari a 105 euro mensili in caso di non autosufficienza, a 95 euro mensili in caso di disabilità grave e a 85 euro mensili in caso di disabilità media. Tale importo viene percepito nel caso in cui l'ISEE familiare non superi i 15.000 euro scendendo progressivamente fino a 50 euro nel caso di ISEE pari o superiore a 40.000 euro. Viene esteso anche per il 2023 l'importo aggiuntivo (120 euro mensili) per i nuclei familiari con almeno un figlio a carico con disabilità e rientranti nell'ambito di applicazione della maggiorazione temporanea (in particolari situazioni, fra cui limiti di ISEE).

Sono poi previste una serie di **maggiorazioni** dell'importo dell'assegno:

- per le **madri di età inferiore a 21 anni**: maggiorazione fissa pari a 20 euro mensili per ciascun figlio;
- per i **nuclei familiari in cui entrambi i genitori siano titolari di reddito da lavoro**: maggiorazione variabile per ciascun figlio minore (30 euro mensili in misura piena in corrispondenza di un ISEE inferiore o pari a 15.000 euro che si riducono gradualmente fino ad annullarsi in corrispondenza di un ISEE pari a 40.000 euro).

Si ricorda che per la determinazione del reddito familiare l'AUU non si computa nei trattamenti assistenziali e non concorre alla formazione del reddito complessivo ai fini IRPEF. Come stabilito dal decreto delegato, l'importo dell'assegno unico e universale è parametrato ai diversi livelli ISEE e alle diverse tipologie di nucleo familiare. Il valore massimo dell'assegno è pari a 175 euro al mese per ciascun figlio minorenne nelle famiglie con ISEE inferiore o pari a 15.000 euro. Tale importo si riduce gradualmente a seconda dei livelli ISEE fino a raggiungere un valore minimo e costante (pari a 50 euro) in corrispondenza di ISEE pari o superiore a 40.000 euro. Pertanto, gli importi mensili per ciascun figlio minorenne variano dalla misura piena di 175 euro ad un minimo di 50 euro. Ugualmente, l'importo dell'assegno diminuisce al crescere della condizione economica anche per ciascun figlio maggiorenne (anche se disabile) dai 18 ai 21 anni; in questi casi gli importi variano da 85 a 25 euro mensili. L'AUU è concesso nella forma di credito d'imposta ovvero di erogazione mensile di una somma in denaro.

L'assegno, proprio perché basato sul principio universalistico, costituisce un beneficio economico attribuito con criteri di progressività a tutti i nuclei familiari con figli a carico, nell'ambito delle risorse del Fondo assegno universale e servizi alla famiglia e dei risparmi di spesa (risorse rinvenienti stimate in 14 miliardi di euro circa) derivanti da graduale superamento o dalla soppressione delle misure ora vigenti per il sostegno dei figli a carico). A decorrere dal 1° marzo 2023, per coloro che, nel corso del periodo gennaio 2022 – febbraio 2023, abbiano presentato una domanda di Assegno unico e universale per i figli a carico, e la stessa non sia stata respinta, revocata o decaduta od oggetto di rinuncia da parte del richiedente, l'INPS continuerà a erogare d'ufficio la misura introdotta dal decreto legislativo n. 230 del 2021, senza la necessità di presentare una nuova domanda; chi percepisce il reddito di cittadinanza non deve inoltrarla, in quanto l'assegno unico verrà pagato d'ufficio dall'Inps.

Per le famiglie numerose, si segnala che il erogabile come da [circolare n. 70 del 29 aprile 2016](#) previsto dalla Legge di stabilità 2015 per nuclei familiari con Indicatore ISEE fino a 8.500 euro nella misura di 400 euro (cap. 3531 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e della politiche sociali) non risulta più finanziato.

In ultimo si segnala che, al fine di consentire la **graduale transizione alla nuova misura e di garantire il rispetto della progressività, è stata prevista, per le prime tre annualità, una maggiorazione transitoria mensile dell'assegno unico** riconosciuta in favore dei nuclei familiari con valore ISEE non superiore a 25.000 euro, che, in presenza di figli minori - da parte del richiedente o da parte di altro componente del nucleo familiare del richiedente - abbiano effettivamente percepito nel corso del 2021 l'assegno per il nucleo familiare (ANF). In tale ambito, la maggiorazione è riconosciuta, nel periodo 1° marzo 2022-31 dicembre 2022, per intero e, nel periodo 1° gennaio 2023-28 febbraio 2025, secondo una percentuale decrescente nel tempo.

Per quanto riguarda le **risorse necessarie** all'erogazione dell'AUU, la legge di bilancio 2023 ha provveduto alla riquantificazione degli oneri, resasi necessaria a seguito delle modifiche introdotte (incremento di 409,2 milioni di euro per il 2023, di 525,7 milioni di euro per il 2024, di 542,5 milioni di euro per il 2025, di 550,8 milioni di euro per il 2026, di 554,2 milioni di euro per il 2027, di 557,6 milioni di euro per il 2028 e di 560,9 milioni di euro annui a decorrere dal 2029). A tale quantificazione occorre aggiungere quanto disposto dall'art. 1, comma 320, della medesima legge di bilancio 2023 che ha, a sua volta previsto, in seguito all'abrogazione delle norme istitutive del reddito e della pensione di cittadinanza dal 1° gennaio 2024, un incremento dello stanziamento a favore dell'assegno unico e universale per i figli a carico, per 11 milioni di euro nel 2023, 708,8 milioni di euro nel 2024, 717,2 milioni di euro nel 2025, 727,9 milioni di euro nel 2026, 732,2 milioni di euro nel 2027, 736,5 milioni di euro nel 2028 e 740,8 milioni di euro l'anno dal 2029. In ultimo si ricorda che gli oneri inizialmente previsti dall'art. 6, comma 8 del D.Lgs. n. 230 del 2021 per il riconoscimento dell'assegno, sono stati valutati in 14.219,5 milioni di euro per il 2022; 18.222,2 milioni di euro per il 2023; 18.694,6 milioni di euro per il 2024; 18.914,8 milioni di euro per il 2025; 19.201,0 milioni di euro per il 2026; 19.316,0 milioni di euro per il 2027; 19.431,0 milioni di euro per il 2028 e 19.547,0 milioni di euro annui a decorrere dal 2029.

### **Family act**

Con riferimento alle ulteriori misure rientranti nel **Family act** ([legge n. 32 del 7 aprile 2022](#) "Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia"), gli ambiti di intervento sono i seguenti:

- **sostegno all'occupazione femminile** (esercizio della delega entro ventiquattro mesi). Più in particolare, si prevede di estendere la disciplina dei congedi parentali anche ai lavoratori autonomi; di stabilire un periodo minimo (non inferiore ai due mesi) di congedo parentale non cedibile all'altro genitore; di introdurre modalità di lavoro flessibile nonché di estendere la possibilità di usufruire, previo preavviso, di un permesso retribuito di durata non inferiore alle cinque ore per anno, per consentire ai genitori lavoratori di partecipare ai colloqui scolastici. Con riferimento ai congedi di paternità, si intende stabilire il principio che tale diritto sia concesso a prescindere dallo stato civile o di famiglia del padre lavoratore, non sia subordinato a una determinata anzianità lavorativa e di servizio e che sia garantito a parità di condizioni anche per i lavoratori delle pubbliche amministrazioni. Inoltre, nei primi mesi dalla nascita del figlio, viene previsto per il padre un periodo di congedo obbligatorio non inferiore a dieci giorni lavorativi. Per quanto riguarda la conciliazione dei tempi vita/lavoro si intende prevedere, tenendo conto dell'ISEE del nucleo familiare, una percentuale di detraibilità o la deducibilità delle spese sostenute dal contribuente per addetti ai servizi domestici e all'assistenza di familiari, nonché una modulazione graduale della retribuzione percepita dal lavoratore nei giorni di assenza dal lavoro nel caso di malattia dei figli. Al fine di sostenere l'applicazione di modalità flessibili di lavoro, si prevede l'introduzione di incentivi per i datori di lavoro che applicano le clausole dei contratti nazionali in materia; (artt. 3 e 4)
- **importanza del valore sociale delle attività educative e di apprendimento formale e non formale dei figli** (delega da esercitare entro 12 mesi) tramite il riconoscimento di agevolazioni fiscali, esenzioni, deduzioni dalla base imponibile o detrazioni dall'imposta sul reddito delle spese sostenute dalle

famiglie, ovvero attraverso la messa a disposizione di un credito o di una somma di denaro vincolata allo scopo. A tal fine, si intende razionalizzare il sistema dei benefici fiscali relativi ai figli a carico, introducendo anche nuove agevolazioni inerenti alle spese per la crescita, per il mantenimento e per l'educazione formale (acquisto dei libri scolastici, di beni e servizi informatici per i figli a carico che non beneficiano di altre forme di sostegno) e l'educazione non formale dei figli (iscrizione/abbonamento ad associazioni sportive, palestre, piscine nonché alla frequenza di corsi di lingua straniera, di arte e di musica; biglietti di ingresso a rappresentazioni teatrali e cinematografiche, musei, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche e parchi naturali). D'altra parte, si intende intervenire per garantire in tutto il territorio nazionale, in forma progressiva, l'istituzione e il sostegno dei servizi socio-educativi e dei servizi educativi per l'infanzia, e, al fine di assicurare alle famiglie parità nelle condizioni di accesso e pari opportunità e si prevedono contributi destinati a coprire, anche per l'intero ammontare, il costo delle rette relative alla frequenza di tali servizi. Per i figli affetti da patologie fisiche e non fisiche, comprese la diagnosi e la cura di disturbi specifici dell'apprendimento, la delega indica la necessità di introdurre misure di sostegno, fino al completamento della scuola secondaria di secondo grado (art. 2);

- **sostegno dell'autonomia finanziaria dei giovani** (delega da esercitare entro 24 mesi) attraverso detrazioni e agevolazioni per spese documentate per la locazione di abitazioni per figli maggiorenni iscritti a corsi universitari e in favore di giovani coppie - meno di trentacinque anni - (art. 5);
- **misure organizzative, di comunicazione e di semplificazione che favoriscano l'accesso delle famiglie ai servizi offerti e l'individuazione dei medesimi;**
- **responsabilità familiari** (delega da esercitare entro 12 mesi) diffusione di attività informative e formative volte a fornire la conoscenza dei diritti e dei doveri dei genitori, nonché la diffusione di centri e servizi di supporto nelle diverse fasi della vita familiare e di sostegno delle scelte dei genitori, anche tramite attività di mediazione familiare, come quelle svolte proprio dai consultori familiari (art. 6).

Come sopra anticipato, il termine per **l'emanazione dei corrispondenti decreti delegati** è stato prorogato di 12 mesi e pertanto il nuovo termine di scadenza è previsto per il 12 maggio 2024 (comma 7, art. 1, della legge di conversione del DL. 198/2022 - L. n. 14/2023, cd. proroga termini legislativi).

Si segnala che anche il DEF 2023 ([PNR – Politiche per lo sviluppo demografico e la famiglia, p. 46](#)), in tema di politiche sociali, ha menzionato la necessità di interventi a sostegno alla famiglia, per contrastare il considerevole calo demografico, come risulta anche dalle più recenti [statistiche ufficiali dell'ISTAT](#) (dati a consuntivo fino ai primi 10 mesi del 2022). In proposito, il comma 5 dell'articolo 22 del DL. 44/2023 (cd. Assunzioni PS) ha ridefinito l'articolazione del Dipartimento per le politiche della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in non più di **3 uffici**, inclusa la Segreteria tecnica già attuata presso il Dipartimento per le adozioni internazionali, e in non più di **7 servizi**, in cui rientrano due servizi già previsti nell'articolazione della stessa Segreteria tecnica. Si prevede conseguentemente un **incremento della dotazione organica dei ruoli della Presidenza del Consiglio per un totale di 5 unità** in base a quanto previsto dalla tabella A dell'Allegato 1 al citato decreto-legge (1 unità aggiuntiva dirigenti di 2<sup>a</sup> Fascia; 3 unità di Cat. A – F1; 1 unità di Cat. B – F5).

### **Altre risorse per l'attuazione delle politiche per la famiglia**

In tema di risorse per il sostegno all'attuazione delle politiche per la famiglia da parte degli **enti territoriali**, si segnala da ultimo riparto del Fondo nazionale politiche della famiglia (anno 2023 - [Decreto 1° agosto 2023 della Presidenza del Consiglio, Dipartimento delle politiche per la famiglia](#)) per un totale di 30 milioni di euro. Tali risorse rientrano nei 97.008.500 euro da destinare agli interventi volti a sostenere, realizzare e a promuovere politiche di competenza statale, per un importo di 67.008.500 euro, e per la restante parte di 30.000.000 euro per attività di competenza regionale e degli enti locali, per la realizzazione di iniziative per la valorizzazione dei consultori familiari e il potenziamento degli interventi sociali in favore delle famiglie, nonché interventi volti a valorizzare i [centri per la famiglia](#).

### **Misure di contrasto alla povertà**



In merito alle politiche per il contrasto della povertà, si segnala che, negli ultimi anni, è proseguito il percorso di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) e il contemporaneo processo di rafforzamento dei servizi sociali.

Più recentemente, la **legge di bilancio 2023** (art. 1, commi 434 e 435, della legge n. 197 del 2022) ha istituito il **Fondo per il Reddito alimentare**, con una dotazione pari a **1,5 milioni di euro per il 2023 e 2 milioni di euro a decorrere dal 2024**, finalizzato all'**erogazione di pacchi alimentari, realizzati con l'inventario della distribuzione**, da distribuire nelle **città metropolitane ai soggetti in condizioni di povertà assoluta**.

Per le modalità di attuazione delle misura sperimentale (triennale) è stato adottato il [Decreto n. 78 del 26 maggio 2023](#) che ne stabilisce i presupposti e la destinazione delle risorse finanziarie, integrative di quelle già previste dal [Programma Nazionale "Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027"](#). La sperimentazione, che verrà attuata presso alcuni comuni capoluogo di città metropolitana individuati in Conferenza Unificata, prevede che i prodotti invenduti dei negozi - perché non idonei alla vendita a causa di confezioni rovinare o prossime alla scadenza - siano distribuiti gratuitamente sotto forma di pacchi alimentari, anche attraverso gli enti del Terzo Settore.

Questa misura si affianca alle altre iniziative di distribuzione di beni alimentari per contrastare l'indigenza grave, quali il Fondo nazionale presso il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, il [Programma PO I FEAD](#) per il periodo 2014-2020 e il nuovo PN Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027.

Peraltro, il [DM Masaf 18 aprile 2023](#) ha definito i criteri per l'individuazione dei nuclei familiari in stato di bisogno, beneficiari del contributo economico previsto dai commi 450 e 451, art. 1, della [legge 29 dicembre 2022, n. 197](#) (legge di Bilancio 2023) per l'attribuzione delle risorse del **Fondo destinato all'acquisto di beni alimentari di prima necessità**, diretto a famiglie in **povertà estrema**.

Il DL. 131/2023 (cd. Energia) ha poi esteso tale contributo anche all'**acquisto di carburanti tramite la social card**, oltre che, in alternativa, agli **abbonamenti per i mezzi del trasporto pubblico locale** (art. 2, co-1-3), incrementando di 100 milioni l'apposito fondo destinato all'acquisto di beni alimentari di prima necessità. Il base al citato decreto ministeriale MASAF, il numero complessivo di carte assegnabili è pari a 1.300.000 unità, pertanto l'ulteriore contributo volto ad estendere il limite pro-capite è di circa 76 euro.

Si ricorda in proposito che il Piano per i servizi di contrasto alla povertà ([Piano povertà 2021-2023](#), v. *infra*) ha aggiornato il precedente [Piano del giugno 2018](#) con un nuovo riparto del Fondo povertà per il triennio (619 milioni per il 2021, 552,1 milioni nel 2022 e 439 milioni nel 2023). Il Piano ha sottolineato l'importanza di rendere omogenei, a livello territoriale, gli ambiti di programmazione dei comparti sociale, sanitario e delle politiche del lavoro, tenendo conto, nella programmazione e realizzazione degli interventi, delle attività del Terzo Settore ed ha definito le priorità per l'utilizzo delle risorse afferenti al Fondo povertà attraverso "obiettivi di servizio", considerati strumenti per avviare il riconoscimento dei livelli essenziali delle prestazioni, tenuto conto delle risorse disponibili (qui alcuni [dati sulla povertà](#)).

A proposito del [Fondo povertà](#), esso è stato incisivamente trasformato dal [decreto legge n. 4 del 2019](#), istitutivo della Pensione e del Reddito di cittadinanza (RdC), che ha assorbito il Reddito di Inclusione (REI), la misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, che, a decorrere dal mese di aprile 2019 non è stata più riconosciuta, né rinnovata. Dell'impianto originariamente previsto per il REI, restano vigenti alcune disposizioni, seppur modificate per renderle funzionali all'attuazione del RdC.

La legge di bilancio 2023 (art. 1, commi 313-321, della legge n. 197 del 2022) ha inoltre previsto che, nel corso del **2023**, nelle more di una riforma organica delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva, il **reddito di cittadinanza** sia riconosciuto per un massimo di **sette mensilità, salvo** il caso in cui siano presenti nel nucleo familiare **persone con disabilità, minorenni o con almeno sessant'anni di età**. Dal 1° gennaio 2023, si dispone l'obbligo, per i beneficiari del reddito di cittadinanza tenuti all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, di **frequentare**, per sei mesi, un **corso di formazione e/o** riqualificazione professionale, **pena la decadenza** dal beneficio per l'intero nucleo familiare. L'erogazione del reddito di cittadinanza **ai beneficiari di età tra i 18 e i 29 anni che non hanno adempiuto all'obbligo scolastico** è, inoltre, condizionata alla **frequenza di percorsi di istruzione funzionali al suo adempimento**.

Si segnala che parte delle risorse del Fondo povertà, sono destinate - dal 2022 per una quota massima di 180 milioni di euro l'anno -, agli [ambiti territoriali sociali](#) (ATS) per il c.d. "[Contributo assistenti sociali](#)" - misura introdotta dalla legge di bilancio 2021 - che ha inteso potenziare il sistema dei servizi sociali comunali rafforzando contestualmente gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà nella prospettiva del raggiungimento di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali

e popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale, e dell'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000. Pertanto, al Fondo andranno complessivamente 619 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2021 - 2023, ma, tenuto conto delle risorse destinate agli ambiti territoriali per il c.d. "[Contributo assistenti sociali](#)", le risorse del Fondo sono pari a 552.094.934 milioni di euro per il 2022 e 439 milioni di euro per il 2023.

Il Piano povertà 2021-2023, posto nell'ambito del capitolo III del [Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023](#), ha poi individuato le azioni e gli interventi prioritari nell'ambito della lotta alla povertà definendosi come atto di programmazione nazionale delle risorse afferenti al Fondo povertà, individuando, nel limite di tali risorse, lo sviluppo degli interventi e dei servizi necessari. Più nel dettaglio, le risorse per il 2022 sono destinate alle seguenti finalità:

- 527 milioni di euro, di cui 20 destinati al Pronto intervento sociale, per la progressiva definizione di livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale in ambito sociale in favore dei beneficiari del Reddito di cittadinanza (ovvero per il Patto di inclusione sociale), ivi compresi eventuali costi per l'adeguamento dei sistemi informativi dei comuni, singoli o associati, nonché gli oneri per l'attivazione e la realizzazione dei [Progetti utili collettività \(Puc\)](#), che i beneficiari del Reddito di cittadinanza, nell'ambito del Patto per il lavoro o del Patto per l'inclusione sociale, possono essere tenuti a svolgere nel comune di residenza per almeno 8 ore settimanali, aumentabili fino a 16;

- 20 milioni di euro per interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora, di cui 5 milioni dedicati ad *Housing First*, 2,5 milioni alle Stazioni di posta e alla residenza virtuale ([interventi](#) entrambi previsti dalla Missione 5 componente 2 del PNRR) e 2,5 milioni al Pronto intervento sociale;

- 5 milioni di euro per il finanziamento di interventi, in via sperimentale, in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento giudiziario ([careleavers](#). Qui il [Report](#) delle attività 2021).

Il DL. 48/2023 (cd. Lavoro e inclusione, L. n. 85 del 3 luglio 2023) è poi intervenuto prevedendo, a partire dal 1° gennaio 2024, l'**Assegno di inclusione** (qui l'[approfondimento](#)), quale misura di contrasto alla povertà, di sostegno economico e di inclusione sociale e lavorativa, obiettivi per tutelare le **fragilità** e contrastare l'**esclusione sociale delle fasce deboli** attraverso **percorsi di inserimento sociale**, nonché **di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro** ([qui l'iter](#)).

Tra le misure più rilevanti, si segnala l'istituzione dell' **Osservatorio sulle povertà**, presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, a cui partecipano, oltre alle istituzioni competenti e ai componenti il suddetto Comitato scientifico, rappresentanti delle parti sociali, degli enti del Terzo settore ed esperti, senza nuovi oneri per la finanza pubblica. La finalità è quella di promuovere **forme partecipate di programmazione e monitoraggio dell'Assegno di inclusione** e degli altri interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

Sul tema dei contributi ai costi di spostamento, il DL. 132/2023 (Proroghe termini) è inoltre intervenuto ad incrementare di 12 milioni la dote del Fondo per il bonus trasporti del 2023 per la fruizione dei servizi di trasporto pubblico (articolo 2, comma 4), portandola a 112 milioni per il medesimo anno.

Si ricorda che la misura era stata già autorizzata inizialmente dall'articolo 35 del D.L. n. 50 del 2022 per l'acquisto, entro il 31 dicembre 2022, di **abbonamenti individuali** - annuali, mensili o relativi a più mensilità - per i servizi **TPL, regionale e interregionale** nonché per i servizi di **trasporto ferroviario nazionale**, abbassando (da 35.000) a 20.000 euro il limite di reddito dei singoli beneficiari richiedenti con riferimento all'anno fiscale 2022.

Qui invece il [link](#) per una sintesi delle misure per la **lotta alla povertà adottate nel periodo emergenziale sanitario**.

## Povertà educativa

Il PNRR, oltre che nella Missione 4, che dedica specifiche risorse al Sistema Zerosei, interviene con la Missione 5, Componente 3, con l'investimento mirato agli "Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore" a cui sono indirizzati 220 milioni di euro (50 milioni annui dal 2021 al 2024 e altri 20 nel 2025).

In analogia a quanto avvenuto per gli anni 2020 e 2021, l'art. 39 del [decreto legge n. 73 del 2022](#) ha indirizzato un finanziamento pari a 58 milioni di euro per iniziative a favore dei Comuni da attuare nel periodo dal 1 giugno al 31 dicembre 2022, anche in collaborazione con enti pubblici e privati, di promozione

e di potenziamento delle attività rivolte al benessere psico-fisico e ai percorsi di sviluppo e crescita dei minori, nonché a quelle finalizzate alla promozione, tra i bambini e le bambine, dello studio delle materie STEM, da svolgere presso i centri estivi, i servizi socioeducativi territoriali e i centri con funzione educativa e ricreativa per i minori. La misura è stata finanziata, per 48 milioni di euro, con risorse del [Fondo per le politiche della famiglia](#), il cui stanziamento per il 2022 è pari a circa 104 milioni di euro.

Il 10 agosto 2022 l'Osservatorio nazionale sulla famiglia ha approvato il nuovo [Piano nazionale per la famiglia](#), il documento strategico che definisce le priorità, gli obiettivi e le azioni da promuovere. Il Piano è suddiviso in quattro macro aree "adulti in crescita", "generatività e genitorialità", "dinamiche familiari" e "intergenerazionalità". Le azioni specifiche di ciascuna macro area sono state poi ulteriormente suddivise in "azioni definite e in corso", che trovano già un riscontro nella cornice normativa di riferimento in quanto previste in altri piani, strategie o strumenti di programmazione delle politiche e in "azioni nuove da implementare", o che si caratterizzano per una loro autonomia e innovatività e che dunque richiedono nuove e ulteriori norme, politiche o interventi per poter essere attuate.

Si ricorda in proposito che la Legge di Stabilità per il 2016 aveva previsto l'istituzione del Fondo per il contrasto della [povertà educativa minorile](#), destinandolo al sostegno di interventi sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori. Il Fondo, alimentato dai versamenti effettuati annualmente dalle Fondazioni di origine bancaria, alle quali è riconosciuto un credito d'imposta, è stato confermato e rifinanziato (dalla legge di bilancio 2022) fino al 2024. Esso è disciplinato dal [Protocollo d'Intesa](#) siglato da Acri, Presidenza del Consiglio dei Ministri, MEF e Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il soggetto attuatore è stato individuato nella Fondazione con il Sud, attraverso l'impresa sociale "[Con i Bambini](#)", appositamente costituita per lo scopo, al fine di garantire maggiore trasparenza e tracciabilità della gestione del Fondo. Le risorse vengono assegnate tramite bandi, mentre le scelte di indirizzo strategico vengono definite da un apposito Comitato di indirizzo composto pariteticamente da Fondazioni di origine bancaria, Governo, organizzazioni del Terzo Settore e rappresentanti di ISFOL e EIEF – Istituto Einaudi per l'economia e la finanza.

Nel periodo emergenziale, fra le altre misure si segnala l'art. 105 del [decreto legge n. 34 del 2020](#) (c.d. Decreto rilancio) che ha stanziato 150 milioni di euro, di cui 135 milioni destinati ai comuni per le iniziative dei centri estivi e 15 milioni destinati a progetti di contrasto della povertà educativa. Lo stesso decreto, all'art. 246, ha autorizzato contributi volti al sostegno degli enti del terzo settore nelle Regioni del Mezzogiorno, Lombardia e Veneto nell'importo di 100 milioni per il 2020, di cui 20 milioni per il 2020 e il 2021, con la finalità di rafforzare l'azione a tutela delle fasce più deboli della popolazione a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. La concessione dei contributi è a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione della programmazione 2014-2020.

Si ricorda che il [Piano Sociale Nazionale 2018-2020](#) ha vincolato il 40 per cento delle risorse del [Fondo Nazionale per le Politiche Sociali \(FNPS\)](#) al rafforzamento degli interventi e dei servizi nell'area infanzia e adolescenza, innalzato poi al 50% a partire dal 2020. Per il 2021, 2022 e 2023 sono stati ripartiti 391 milioni, con il decreto del 22 ottobre 2021 che ha adottato il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, quindi 195 milioni sono destinati annualmente a interventi per la fascia 0-17 anni.

Da ultimo, l'articolo 42 del [D.L. n. 48/2023](#) (L. n. 85/2023), in tema di finanziamento di attività socio-educative, ha disposto l'istituzione di un Fondo con una dotazione di 60 milioni di euro destinato ai Comuni per il potenziamento dei centri estivi, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa favore dei minori.

Si segnala che, più recentemente, il legislatore è intervenuto in tema di disagio giovanile e minorile, approvando una serie di misure ([D.L. 123/2023](#)), tra cui l'alfabetizzazione digitale e mediatica a tutela dei minori ed apposite campagne informative. In proposito, la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche della famiglia, ha il compito di promuovere studi ed elaborare linee guida rivolte ai fruitori di dispositivi di comunicazione elettronica e di applicazioni di controllo parentale, con particolare attenzione agli educatori, alle famiglie e ai minori stessi (articolo 14).

Per quanto riguarda gli enti preposti all'attuazione di politiche sul tema, si segnala che l'articolo 55 del DL. 13/2023 (L. n. 41/2023) ha istituito l'**Agenzia italiana per la gioventù** come ente pubblico (non economico), dotato di personalità giuridica e di autonomia regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale, finanziaria e contabile, disponendo la **contestuale soppressione dell'Agenzia nazionale per i giovani**, Agenzia dotata anch'essa di una relativa autonomia regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale, finanziaria e contabile, ma priva di personalità giuridica e già operante al servizio di amministrazioni pubbliche. In conformità alla disciplina relativa all'Agenzia ora soppressa, le funzioni di indirizzo e vigilanza sulla nuova Agenzia sono esercitate dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità politica delegata in materia di politiche giovanili.

Per un approfondimento dei Fondi dedicati all'infanzia ed adolescenza si rinvia a:

- Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza – Gruppo CRC, [Le risorse dedicate all'infanzia e all'adolescenza in Italia](#), maggio 2021;
- Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza – Gruppo CRC, [12° rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia](#), maggio 2022.

## Terzo settore

La Riforma del Terzo settore (di seguito TS) è stata attuata in base alle deleghe contenute nella [legge 6 giugno 2016, n. 106](#), che è intervenuta anche in materia di impresa sociale e disciplina del servizio civile universale, prevedendo il **riordino** e la **revisione organica della disciplina speciale** degli enti TS, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti, mediante la redazione di un apposito Codice di cui al [D. Lgs. 117/2017](#). Successivamente sono stati esaminati, dalle competenti Commissioni parlamentari, gli schemi dei decreti integrativi e correttivi di tale Codice ([D. Lgs. n. 105 del 2018](#) e del [D. Lgs. n. 112 del 2017](#)) e di revisione dell'impresa sociale ([D. Lgs. n. 95 del 2018](#)).

In materia, sono stati adottati un **complesso di atti regolamentari attuativi della Riforma del Terzo settore** fra i quali:

- il decreto 15 settembre 2020 di [Istituzione del Registro unico nazionale del Terzo settore \(RUNTS\)](#);
- il decreto n. 72 del 31 marzo 2021 recante le [Linee guida sul rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del terzo settore \(ETS\)](#). Il decreto intende offrire un quadro condiviso di analisi degli istituti introdotti dal Codice del Terzo settore, allo scopo di fornire un utile supporto alle PA nella concreta applicazione degli articoli 55, 56 e 57 del Codice. Le Linee guida licenziate dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali tengono conto della [sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020](#), la quale ha ravvisato nell'articolo 55 del Codice "una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.". In questo ambito si segnalano inoltre le [Linee Guida n. 17 in materia di affidamenti di servizi sociali licenziate dall'ANAC](#) (delibera 27 luglio 2022, n. 382) che, oltre ad individuare e descrivere le fattispecie estranee ed escluse dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici, chiariscono meglio che il codice dei contratti pubblici si applica nei soli casi in cui le stazioni appaltanti decidano di affidare i servizi sociali ricorrendo alle procedure previste dal codice medesimo. Sono escluse, quindi, le ipotesi in cui la scelta dell'amministrazione ricada su modalità alternative di svolgimento del servizio, quali la co-programmazione e co-progettazione, le convenzioni con le Organizzazioni di volontariato e le Associazioni di promozione sociale, le forme di autorizzazione o accreditamento previste dalla legislazione regionale. Sul punto si ricorda anche l'istituzione dell'Osservatorio nazionale sull'amministrazione condivisa, al fine di favorire la diffusione e l'applicazione degli istituti previsti dal Codice del Terzo Settore nel titolo VII, dedicato ai rapporti con gli enti pubblici;
- il decreto 19 maggio 2021 n. 107 recante il [Regolamento per l'individuazione di criteri e limiti delle attività diverse degli ETS](#) di cui viene consentito l'esercizio a condizione che esse siano previste dall'atto costitutivo o dallo statuto e che siano secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale. Viene anche posta l'attenzione sulla definizione di secondarietà e strumentalità delle attività diverse, sull'indicazione di parametri per la corretta valutazione e, infine, sulle sanzioni previste in caso di violazione dei parametri stessi;
- il decreto n. 89 del 23 febbraio 2022 relativo alle [Modalità di attuazione del social bonus](#) (un credito di imposta in favore delle persone fisiche, enti o società che effettuano erogazioni liberali in denaro ad ETS che hanno presentato al ministero del Lavoro e delle politiche sociali un progetto per il recupero di immobili pubblici inutilizzati o beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata). Il decreto reca disposizioni su: la misura del credito e la sua fruizione, le modalità di individuazione dei progetti di recupero, i requisiti di partecipazione, l'avvio del procedimento e le modalità di esame dei progetti, gli adempimenti previsti, le spese, i controlli e il monitoraggio;
- il decreto 9 giugno 2022 che adotta le ["Linee guida in materia di raccolta fondi degli Enti del Terzo settore"](#) che, rivolte a tutti gli ETS, indipendentemente dalla loro forma giuridica, dimensione, missione, attività e classificazione, intende conformare l'attività di raccolta fondi ai principi di verità, trasparenza e correttezza. Alle linee guida è allegato un modello di rendiconto, al fine di agevolare gli ETS nell'assolvimento degli obblighi di rendicontazione delle raccolte fondi.

Dal **punto di vista operativo**, si segnala l'**avvio**, il 23 novembre 2021, del Registro Unico Nazionale del Terzo settore (**RUNTS**), che, a regime, sostituirà i registri delle Associazioni di promozione sociale - APS,



delle Organizzazioni di volontariato - ODV e l'anagrafe delle ONLUS previsti dalle precedenti normative di settore (qui un [approfondimento](#)). Si rammenta che il Codice prescrive **l'obbligo, per gli enti del Terzo settore, qualificati nello statuto come ETS, di iscriversi nel Registro unico nazionale del Terzo settore** e di indicare gli estremi dell'iscrizione negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico. L'iscrizione nel RUNTS dà diritto ad accedere alle agevolazioni previste per il Terzo settore e dà la possibilità di stipulare convenzioni con amministrazioni pubbliche per lo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale. I primi ETS ad aver avuto accesso al nuovo Registro unico sono state le ODV e APS, che sono trasigrate nelle corrispondenti sezioni regionali del RUNTS. Ogni sezione del Registro prevede infatti specifici requisiti di accesso e diversi benefici fiscali ad essa connessi. Il decreto legge n. 73 del 2022 (c.d. Decreto semplificazioni) ha introdotto una sospensione del termine per il computo dei 180 giorni entro i quali gli uffici regionali del RUNTS, ricevute le informazioni contenute nei registri preesistenti, provvedono a richiedere agli enti già iscritti le eventuali informazioni o documenti mancanti e a verificare la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione. Ai fini del computo di tale termine a far data dalla ricezione delle informazioni contenute nei registri antecedenti al RUNTS, si prevede infatti che non si debba tenere conto del periodo compreso tra il 1° luglio 2022 ed il 15 settembre 2022. Inoltre, in considerazione del periodo emergenziale, è stata prevista una proroga, e un regime "alleggerito", per le modifiche statutarie di cui avranno bisogno gli ETS per iscriversi al RUNTS (fino al 31 dicembre 2022 ai sensi dell'art. 26-bis del DL. n. 73/2022 Sostegni, termine prorogato al 31 dicembre 2023 dal DL. n. 198/2022 proroga termini legislativi, art. 9, comma 3-bis).

Entro tale data, ODV ed APS, iscritte nei rispettivi registri, dovranno verificare l'adeguatezza del proprio statuto ed apportare le relative modifiche al fine di renderlo conforme alla disciplina del Codice. Tali modifiche potranno essere effettuate con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria al fine di adeguarli alle nuove disposizioni previste dal Codice.

Per quanto riguarda le ONLUS, che costituiscono una qualifica fiscale (e non una specifica categoria di ETS) e che risultano quindi iscritte nell'apposita Anagrafe tenuta presso l'Agenzia delle entrate, si ricorda che con la Riforma del Terzo settore, la normativa sulle ONLUS sarà definitivamente abrogata a decorrere dal periodo di imposta successivo al parere favorevole della Commissione Europea sulle norme fiscali introdotte dal Codice del Terzo Settore e dal periodo di imposta successivo all'operatività del RUNTS. Fino a quel momento continueranno ad applicarsi le norme in materia fiscale previste dal [D.Lgs n. 460 del 1997](#), basterà invece l'iscrizione al RUNTS per permettere alle ONLUS di entrare a far parte degli enti del Terzo settore e, in continuità con la vecchia qualifica, di mantenere l'intero patrimonio detenuto, continuando a perseguire i propri fini con la nuova qualifica di ETS.

Il [decreto legge n. 73 del 2022](#) ha inoltre introdotto una **numerosa serie di modifiche alla disciplina delle agevolazioni fiscali e finanziarie** prevista dal Codice del Terzo settore di quella relativa all'impresa sociale. Nello specifico, sono state introdotte **modifiche in:**

- **materia di imposte sui redditi:** in relazione alle *attività di interesse generale* degli ETS, si è previsto che i costi effettivi siano determinati computando, oltre ai costi diretti, tutti quelli imputabili alle attività di interesse generale e, tra questi, i costi indiretti e generali, ivi compresi quelli finanziari e tributari. Inoltre le attività di interesse generale si considerano non commerciali qualora i ricavi non superino di oltre il 6 per cento i relativi costi per ciascun periodo d'imposta e per non oltre tre periodi d'imposta consecutivi. Sono state poi disposizioni specifiche circa il mutamento della qualifica da ETS non commerciale a ETS e viceversa;
- **materia di imposte indirette e tributi locali:** riguardo le imposte di registro, ipotecaria e catastale da applicare agli atti costitutivi e alle modifiche statutarie degli ETS, comprese le imprese sociali, l'imposta di registro si applica in misura fissa agli atti, ai contratti, alle convenzioni e a ogni altro documento relativo alle attività di interesse generale svolte in base ad accreditamento, contratto o convenzione con le amministrazioni pubbliche, con l'Unione europea, con amministrazioni pubbliche straniere o con altri organismi pubblici di diritto internazionale. I prodotti finanziari, i conti correnti e i libretti di risparmio detenuti all'estero dai soggetti no profit (ETS comprese le cooperative sociali ed incluse le imprese sociali costituite in forma di società) sono esenti dall'imposta sul valore dei prodotti finanziari esteri;
- **materia di detrazioni e deduzioni per erogazioni liberali:** si rendono detraibili dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche le erogazioni liberali agli ETS e si rendono deducibili dal reddito netto delle persone fisiche le liberalità a favore degli ETS; l'eventuale eccedenza dell'erogazione rispetto all'importo deducibile può essere computata in aumento dell'importo deducibile dal reddito complessivo dei periodi di imposta successivi, ma non oltre il quarto, fino a concorrenza del suo ammontare. Le



disposizioni in materia di deduzioni e detrazioni si applicano a condizione che le liberalità ricevute siano utilizzate per lo svolgimento dell'attività statutaria ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale;

- **materia di regime fiscale delle organizzazioni di volontariato e degli enti filantropici:** i redditi degli immobili, destinati in via esclusiva allo svolgimento di attività non commerciale da parte delle ODV, sono esenti dall'imposta sul reddito delle società;
- **materia di regime fiscale delle Associazioni di Promozione Sociale:** non si considerano commerciali le attività svolte dalle APS in diretta attuazione degli scopi istituzionali ed effettuate verso pagamento di corrispettivi specifici nei confronti degli iscritti, dei propri associati e dei familiari conviventi degli stessi, di altre APS che svolgono la medesima attività e che per legge, regolamento, atto costitutivo o statuto fanno parte di un'unica organizzazione locale o nazionale, dei rispettivi associati o iscritti e dei tesserati dalle rispettive organizzazioni nazionali). Infine, i redditi degli immobili, destinati in via esclusiva allo svolgimento di attività non commerciale da parte delle APS, sono esenti dall'imposta sul reddito delle società.

Misure specifiche sono state riconosciute nel **periodo emergenziale da COVID-19**.

Fra le altre si ricordano, nella prima fase emergenziale, il decreto legge n. 18 del 2020 che ha introdotto misure volte a tutelare gli ETS dalle conseguenze negative della pandemia, quali: l'estensione dell'accesso alla cassa integrazione in deroga anche per gli ETS; sospensione dei versamenti delle ritenute, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria; proroga dei termini per l'approvazione del bilancio di esercizio da parte di associazioni e fondazioni e proroghe anche per deliberare le eventuali modifiche statutarie necessarie a conformarsi al codice del Terzo settore e alla riforma dell'impresa sociale.

Successivamente, a sostegno del Terzo Settore, il [decreto legge n. 34 del 2020](#) è intervenuto prevedendo un importante incremento del ruolo e delle risorse disponibili per la realizzazione degli interventi finalizzati a fronteggiare l'emergenza delle ODV, delle APS e delle fondazioni del Terzo Settore. In seguito, il decreto legge n. 104 del 2020 ha esteso agli ETS (compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti, esercenti attività di impresa o commerciale, anche in via non esclusiva o prevalente o finalizzata all'autofinanziamento) l'accesso alle risorse del Fondo di garanzia per le PMI.

Per quanto riguarda il **sostegno economico degli ETS**, il [decreto legge n. 137 del 2020](#) ha istituito, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il "Fondo straordinario per il sostegno degli enti del Terzo settore" con una dotazione per il 2021 pari a **70 milioni di euro**. Il Fondo, istituito per far fronte alla crisi economica degli ETS, determinatasi in ragione delle misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, è espressamente rivolto alle organizzazioni di Terzo settore che non svolgono attività di impresa, ovvero alle ODV, alle APS e alle ONLUS. Successivamente, il Fondo è stato ulteriormente incrementato per il 2021: di **100 milioni di euro** dal [decreto legge n. 41 del 2021](#) e di 60 milioni dal [decreto legge n. 73 del 2021](#), di cui una quota di 20 milioni destinata al riconoscimento di un contributo a fondo perduto a favore degli enti non commerciali residenti, degli enti religiosi civilmente riconosciuti, nonché delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale iscritte nella relativa anagrafe, titolari di partita IVA, fiscalmente residenti nel territorio dello Stato che svolgono attività di prestazione di servizi socio-sanitari e assistenziali, in regime diurno, semiresidenziale e residenziale a favore di anziani non autosufficienti e disabili, ancorché svolte da enti pubblici (risorse ripartite con [Decreto interministeriale 10 gennaio 2022](#)).

Il [Decreto interministeriale del 30 ottobre 2021](#) ha invece individuato i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie, pari a complessivi 210 milioni di euro, messe a disposizione dai *supra* citati decreti leggi.

A fronte dell'aumento dei costi dell'energia termica ed elettrica nel terzo e quarto trimestre del 2022, con la finalità di sostenere gli ETS e gli enti religiosi civilmente riconosciuti che gestiscono servizi socio-sanitari e sociali svolti in regime residenziale e semiresidenziale rivolti a persone con disabilità, il [decreto legge n. 144 del 2021](#) ha istituito un apposito fondo, con una dotazione di 120 milioni di euro per il 2022. Un ulteriore Fondo 50 milioni è stato istituito a favore degli enti iscritti al RUNTS, le ODV e le APS coinvolte nel processo di trasmigrazione nonché le ONLUS per i maggiori oneri sostenuti nell'anno 2022 per l'acquisto della componente energia e del gas naturale. All'inizio della **XIX Legislatura**, la **legge di bilancio 2023** (art. 1, commi 366-368, della legge 197/2022) ha stanziato **5 milioni di euro per il 2023**, finalizzato all'rogazione di un **contributo straordinario destinato, in via esclusiva, alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) che erogano servizi socio-sanitari e socio-assistenziali, in regime**

**semiresidenziale o residenziale, in favore di anziani**; il contributo è determinato - secondo i criteri da definire con decreto attuativo - in proporzione all'incremento dei costi sostenuti per l'energia termica ed elettrica nell'anno 2022 rispetto all'anno 2021.

Per quanto riguarda invece i rapporti con la Pubblica Amministrazione, rispondendo agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale (si veda *supra*), il D. Lgs n. 201 del 2022, *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, all'art.18, ha previsto che gli **enti locali** possano attivare con **enti del Terzo settore rapporti di partenariato** per la realizzazione di **specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale (non a rete) di rilevanza economica**. La norma in commento ha pertanto esteso anche al servizio pubblico locale di rilevanza economica l'utilizzo della co-progettazione, della co-programmazione e dunque del partenariato come modalità consueta di attivazione di rapporti collaborativi fra P.A. ed ETS.