

## XXXIX CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

### DALLE MISURE REGIONALI DI LOTTA ALLA POVERTÀ, PASSANDO PER LA SOCIAL CARD, AL REDDITO DI INSERIMENTO COME LIVELLO ESSENZIALE: CRITICITÀ, LIMITI E POSSIBILI SVILUPPI

Giulia Maria Napolitano<sup>1</sup>, Aida Giulia Arabia<sup>2</sup>

#### SOMMARIO

Dopo un politica nazionale di lotta alla povertà contraddistinta da continui *stop and go*, è stato introdotto in Italia, legge n. 33 del 2017, il Reddito di inclusione (REI) che è la prima misura sociale finalizzata a contrastare la povertà e l'esclusione sociale qualificata come livello essenziale. Le regioni avevano già avviato una serie di iniziative diversificate. Il decreto di attuazione (d.lgs. n. 147/2017), introduce interessanti forme di partecipazione–collaborazione con le regioni, ma al contempo, prevede penetranti forme di pianificazione a livello nazionale, che toccano la competenza regionale; lega il finanziamento di un livello essenziale alla capienza del fondo, e non ultimo prevede l'elemento della residenza qualifica per l'accesso alla misura, da parte degli stranieri residenti in Italia, infine impatta sulla legislazione regionale precedente, considerando nelle soglie di accesso eventuali prestazioni economiche previste a livello regionale. La misura potrebbe essere oggetto di nuovi sviluppi alla luce di un programma di Governo che preveda l'introduzione del Reddito di cittadinanza.

---

<sup>1</sup> Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) - Istituto sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” (ISSiRFA), via dei Taurini n. 19, 00185, Roma, e-mail: giuliamaria.napolitano@cnr.it

<sup>2</sup> Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) - Istituto sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” (ISSiRFA), via dei Taurini n. 19, 00185, Roma, e-mail: aidagiulia.arabia@cnr.it

## 1. Introduzione

Prima di dare il quadro delle misure contro la povertà in Italia appare opportuno brevemente fare una premessa sulle varie forme di sostegno economico periodico caratterizzate da un trasferimento di denaro da un soggetto pubblico ad individui in stato di indigenza. Queste vengono variamente denominate: reddito di cittadinanza, reddito di ultima istanza o reddito minimo. In realtà sotto queste definizioni si raccoglie una grande varietà di misure che vengono generalmente raggruppate in due tipologie: il **reddito di cittadinanza** o reddito di base, inteso come forma universalistica di sostegno al reddito garantita dallo Stato (o Regione) a qualunque cittadino maggiorenne indipendentemente dalla situazione lavorativa “(Bronzini 2014, Vincieri, 2017)” e il **reddito minimo** (garantito) che viene generalmente assicurato a chi ha lavorato e perso il lavoro, e che è in qualche modo agganciato agli ammortizzatori sociali, spesso sottoposto alla prova dei mezzi.

I requisiti del reddito di cittadinanza (*basic income*)<sup>3</sup> nella sua versione più “pura” sono un pagamento in denaro (non *vaucher* o simili), periodico (non *una tantum*), su base individuale (non familiare), universale (senza escludere alcuno), non sottoposto a condizioni “(Pesaresi, 2017)”. Si tratta, pertanto, di “un trasferimento periodico in denaro, erogato in modo incondizionato a tutti su base individuale, senza prova dei mezzi o requisiti lavorativi “(Tripodina, 2013, Granagli *et al.*, 2016)”. Il reddito di cittadinanza nasce come strumento slegato dal lavoro o dall’impegno al lavoro. E’ quindi cosa ben diversa anche dal “salario minimo” che rappresenta una garanzia per i lavoratori ad una giusta retribuzione “(Bavaro, 2014)”.

## 2. Misure regionali contro la povertà

La rassegna delle iniziative intraprese dalle regioni, lontana dal volere essere esaustiva, è finalizzata a dare un quadro della varietà di soluzioni che contraddistinguono le realtà regionali e che sono state preziose per sostenere le fasce più deboli della popolazione nei momenti di maggiore difficoltà.

Il panorama delle iniziative messe in atto dalle regioni è molto ampio e va da interventi emergenziali a interventi più strutturali e a forme di sostegno al reddito che si sono moltiplicate soprattutto a conclusione dell’esperimento del reddito minimo nazionale. Gli strumenti utilizzati vanno da leggi specifiche, a disposizioni contenute in leggi finanziarie, a pianificazioni di lungo periodo; così variano le forme di finanziamento che vanno dai fondi nazionali a risorse proprie e all’utilizzo di fondi strutturali e di investimento europei (SIE), come i programmi operativi regionali (POR). Infine, l’eterogeneità degli interventi regionali, è caratterizzata anche dalla diversa nozione di povertà, dai criteri di selettività, dalla durata e dalla tipologia degli interventi. Molte iniziative sono destinate a sostenere tutta la fascia di popolazione che si trovi in una condizione di povertà, a prescindere dalla capacità lavorativa, come anziani, minori e disabili, altre appaiono invece finalizzate a sostenere la fascia di popolazione in età lavorativa, priva di occupazione, cercando di favorirne un rientro nel mondo del lavoro.

Tale complesso eterogeneo di interventi è generalmente raggruppato in tre macro-aree “(Sala, 2013, Mesini *et al.*, 2010)”: sostegno di tipo finanziario a situazione di povertà estreme, spesso attraverso il Terzo settore; sostegno con carattere emergenziale; sostegno di tipo continuativo.

Tra gli interventi del **primo tipo** rientrano quelli, per esempio, rivolti al recupero delle eccedenze alimentari (cfr. tab. 1).

---

<sup>3</sup>Definizione data dal Basic Income Earth Network. Si tratta di una associazione nata nel 2004 sorta sul precedente Basic Income European Network con il fine di mettere in contatto soggetti e gruppi interessati al reddito di cittadinanza

Tab. 1 Principali Leggi regionali sul recupero eccedenze alimentari (2001-2017)

Regione	Legge
Abruzzo	l.r. n. 4/2016, Lotta agli sprechi alimentari.
Basilicata	l. r. n. 26/2015, Contrasto al disagio sociale mediante l'utilizzo di eccedenze alimentari e non.
Calabria	l. r. 1/2004, Politiche regionali per la famiglia
Emilia-Romagna	l. r. n. 12/2007, Promozione dell'attività di recupero e distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale
Lombardia	l. r. n. 25/2006, Politiche regionali di intervento contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale l. r. n. 34/2015, Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo
Marche	l. r. n. 39/2012, Promozione dell'attività di recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari e non alimentari per contrastare la povertà e il disagio sociale
Toscana	l. r. n. 32/2009, Interventi per combattere la povertà ed il disagio sociale attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari.
Umbria	l. r. n. 16/2017, Interventi regionali per la promozione delle attività di donazione e distribuzione a fini di solidarietà sociale di prodotti alimentari, non alimentari e farmaceutici.
Veneto	l. r. n. 11/2011, Interventi per combattere la povertà ed il disagio sociale attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari

Fonte: nostre elaborazioni su dati Issirfa

Gli interventi del **secondo gruppo** (cfr. tab. 2) sono difficilmente classificabili sebbene generalmente finalizzati ad assicurare misure di sostegno economico alla famiglia e sono realizzati in forme e modalità diverse che vanno dal sostegno alle spese di locazione, a contributi o riduzioni delle utenze domestiche, al sostegno delle spese scolastiche, al finanziamento dei cd. prestiti d'onore, a forme agevolate di accesso al credito, sempre più diffuse, a contributi per i disoccupati.

Tra gli strumenti più diffusi rientrano i “buoni o *vaucher*” per l'acquisto di servizi, come i *caregiver* familiari (vedi ad esempio, in **Valle D'Aosta** il *voucher* per il servizio di tata familiare, in **Umbria** l'assegnazione di contributi – buoni, *family help*, per servizi di cura e sostegno educativo per famiglie o donne madri sole, finalizzati ad agevolare la conciliazione dei tempi di vita e lavoro).

Negli ultimi anni, molte regioni hanno introdotto **forme di microcredito** (**Toscana, Valle d'Aosta, Emilia Romagna e Sicilia**) spesso istituendo appositi fondi destinati a finanziare le famiglie in situazione di povertà e disagio sociale anche tramite associazioni non lucrative.

L'**Umbria**, nel corso del 2014, ha incrementato il finanziamento alle Zone sociali area-povertà. Nell'aprile 2017, la Regione ha previsto il “sostegno all'inclusione attiva”, o Sia, regionale per ampliare il numero di beneficiari del provvedimento nazionale.

La **Lombardia**, nel 2015, ha avviato la sperimentazione del “Reddito di autonomia e di inclusione sociale”. Sul piano dell'autonomia è previsto un *voucher* che permette alla persona anziana di accedere a servizi, ricevere prestazioni di cura a domicilio o di frequentare centri e servizi pensati per le sue esigenze. Per quanto concerne l'inclusione sociale è previsto invece un pacchetto di misure rivolte ai cittadini lombardi in condizione di difficoltà tra cui un *bonus bebè*.

Altre forme di sostegno sono relative alle **politiche abitative per le famiglie** avviate da molte regioni. Così, per esempio la pa. di Trento ha istituito un fondo destinato alla concessione di contributi in conto capitale per interventi su immobili esistenti; il Lazio, ha istituito il “Fondo alle famiglie per mutuo prima casa” finalizzato all'erogazione di contributi per il pagamento delle rate del mutuo di acquisto; la Lombardia

ha avviato diverse iniziative come “l’*housing* sociale” per le famiglie con difficoltà abitative e i “villaggi solidali”, nell’ambito del programma regionale di edilizia residenziale pubblica, l’istituzione di diversi fondi per il sostegno all’affitto, per le famiglie con disagio economico acuto, per sostenere chi ha subito uno sfratto o il licenziamento.

Esistono, infine, un complesso di altre misure difficilmente classificabili, finalizzate a garantire sostegno nella vita quotidiana come, per esempio, il concorso alle spese per il riscaldamento domestico, fondi per l’abbattimento delle rette sostenute dalle famiglie per l’accesso ai servizi per la prima infanzia, contributi *ad hoc* per le famiglie in situazioni di povertà, numerose o in cui vive un soggetto non autosufficiente o disabile; fornitura gratuita e semigratuita di libri di testo, riduzione dei costi sostenuti per la fornitura di energia elettrica.

*Tab. 2- Principali Leggi regionali su interventi di contrasto alla povertà di tipo vario ( 2001-2017)*

<i>Regione</i>	<i>Legge</i>
Basilicata	l. r. n. 10/2015, Modifica dell'art. 24 della l.r. 27 gennaio 2015, n. 5.
Calabria	l. r. n. 19/2013, Interventi di inclusione sociale, integrazione socio-sanitaria e contrasto alla povertà per gli agglomerati urbani a maggiore concentrazione di popolazione
Lazio	l. r. n. 19/1999, Istituzione del prestito d'onore
Piemonte	l. r. n. 34/2009, Norme straordinarie a sostegno dei lavoratori dipendenti in condizione di disagio economico. Fondo speciale di garanzia
P.a. Trento	l. r. n. 9/2012, Interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie l. r. n. 9/2013, Ulteriori interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie
Sardegna	l. r. n. 21/2013, Sostegno alle povertà e interventi vari.
Toscana	l. r. n. 14/2010, Interventi di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati. l. r. n. 45/2013, Interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e il contrasto al disagio sociale l. r. n. 74/2013, Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2013, n. 45 (Interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto al disagio sociale. l. r. n. 56/2014, Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2013, n. 45 (Interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto al disagio sociale), in materia di microcredito in favore di lavoratori e lavoratrici in difficoltà. l. r. n. 78/2014, Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2013 n. 45 (Interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto sociale), in materia di misure di sostegno alle famiglie.
Valle d'Aosta	l. r. n. 43/2013, Disposizioni in materia di sostegno economico alle famiglie mediante concorso alle spese per il riscaldamento domestico. l. r. n. 52/2009, Interventi regionali per l'accesso al credito sociale l. r. n. 2/2010, Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie e urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, e altri interventi l. r. n. 3/2015, Interventi e iniziative regionali per l'accesso al credito sociale e per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Abrogazione della legge regionale 23 dicembre 2009, n. 52 (Interventi regionali per l'accesso al credito sociale).

*Fonte: nostre elaborazioni su dati Issirfa*

Nel **terzo gruppo** (cfr. tab.3) sono state inserite le diverse forme reddito, per lo più introdotte<sup>4</sup> dopo il 2014, a seguito del fallimento del Reddito minimo nazionale come risposta delle autonomie ad un bisogno sociale rimasto insoddisfatto. Le scelte dei legislatori regionali costituiscono una gamma molto articolata di forme di reddito che per lo più si rifanno al c.d reddito minimo condizionato. Queste vanno da forme di universalismo selettivo, vale a dire con l'indicazione della soglia di povertà come criterio per l'accesso al beneficio, a forme più ristrette destinate a specifiche categorie di popolazione, o limitate da un vincolo di finanziamento; possono, inoltre, consistere in trasferimenti monetari variabili oppure in quantità fisse; prevedere, come nella generalità dei casi, la presenza o meno di interventi di sostegno sociale e forme di attivazione al lavoro o percorsi formativi cui condizionare l'erogazione del beneficio economico; possono, infine, essere continuativi, e quindi avere carattere strutturale, o invece avere carattere transitorio. Variano gli importi, che vanno dai circa 250 euro mensili a 500 E circa e variano i destinatari che vanno dal singolo

<sup>4</sup> In quasi tutte le regioni il finanziamento del reddito minimo avviene grazie alle risorse del Fondo sociale europeo.

individuo a membri di nuclei familiari, con vari criteri di precedenza dati da requisiti economici, familiari o lavorativi e di residenza.

Le varie forme di reddito previste dalla legislazione regionale, sebbene spesso avviate in via sperimentale, sono state estese via via a fasce più ampie di popolazione e hanno subito un naturale processo di aggiustamento nel tempo e in molti casi si sono trasformati in interventi strutturali. Le prime ad introdurre il Reddito minimo di inserimento sono state le province di Trento e di Bolzano e la Valle D'Aosta (1991 – 1994). Non è un caso che si tratti di enti ad autonomia speciale che da Statuto avevano già piena competenza nella materia dei servizi sociali. Altre lo hanno fatto più tardi (ad esempio, Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio e Veneto). In alcune regioni l'esperienza si è conclusa per mancanza di risorse (ad esempio Campania e Lazio) o per vicende legate all'avvicendamento politico al governo della Regione (ad esempio Friuli Venezia Giulia).

La **Valle D'Aosta** fin dal 1994, aveva previsto un reddito minimo diretto ai singoli ed ai nuclei familiari sprovvisti di reddito o che, comunque, non disponessero di risorse finanziarie sufficienti a garantire il soddisfacimento dei bisogni fondamentali (minimo vitale), senza richiesta di sottoscrizione di un impegno da parte del beneficiario a seguire percorsi lavorativi o di formazione. Nel 2015 la regione interviene nuovamente condizionando l'erogazione del beneficio, limitato nel tempo, alla disponibilità di accettare un'offerta di lavoro, di partecipare a programmi di formazione, tirocinio formativo, riqualificazione e volontariato sociale specificatamente finalizzati al reinserimento nel mercato del lavoro. Le misure non sono cumulabili con altri trattamenti di natura previdenziale, nonché con altri trattamenti assistenziali erogati dallo Stato o dalla Regione e sono coordinate con le eventuali misure statali in materia di sostegno al reddito.

Nelle p.a. di **Trento** esiste attualmente un sistema molto articolato di sostegno, oggetto di varie interventi legislativi: il Reddito di attivazione<sup>5</sup> per i lavoratori disoccupati, il Reddito di continuità per i lavoratori sospesi, il Reddito di qualificazione per i giovani lavoratori che vogliono terminare gli studi o laurearsi ed il Reddito di garanzia rivolto a nuclei familiari in difficoltà economica, anche se temporanea, dovuta ad esempio a cambiamenti significativi del reddito familiare a seguito di perdita o cessazione del lavoro o inizio di una nuova attività lavorativa. Nella p.a. di **Bolzano** esiste il Reddito minimo di inserimento<sup>6</sup> legato all'accettazione di un'offerta di lavoro ed alla partecipazione a corsi di formazione. Questa misura ha la finalità di garantire alle persone, impossibilitate per cause psichiche, fisiche e sociali di provvedere al mantenimento proprio e del proprio nucleo familiare, al soddisfacimento dei bisogni fondamentali di vita riguardanti alimentazione, abbigliamento, igiene e salute della persona. La prestazione ha un carattere di temporaneità e viene erogata mensilmente, in base alla valutazione del reddito familiare. Più recentemente la P.a. di Bolzano ha introdotto, una carta vantaggi per la famiglia (carta famiglia) che consente sgravi economici alle famiglie con figli minorenni.

Accanto alle forme di reddito provinciali esiste l'assegno regionale al nucleo familiare la cui gestione è passata alle due province.

Il **Veneto** aveva introdotto in via sperimentale un reddito minimo, nel Comune di Rovigo nel 2004 ed esteso, nel 2014, ai Comuni capoluogo.

La **Campania** aveva introdotto, nel 2004, il reddito di cittadinanza, misura tuttavia naufragata per una non corretta valutazione del costo e una serie di vicende giudiziarie che hanno comportato un impegno finanziario insostenibile per la Regione.

---

<sup>5</sup> Il Reddito di Attivazione (2015) consente ai cittadini residenti in Trentino che a partire dal 1 maggio 2015 hanno perso il lavoro ed hanno terminato di percepire l'indennità di disoccupazione NASpI senza essere riusciti a trovare una nuova occupazione, in possesso di un indicatore ISEE fino a 8.000 euro.

<sup>6</sup> Il reddito di inserimento della p.a. Bolzano si può far risalire alla l.p. n. 69/1973, Provvedimenti relativi All'assistenza di base nella provincia di Bolzano, che ha definito le prestazioni economiche di base per contribuire a soddisfare i bisogni fondamentali, per periodi limitati, ai cittadini che si trovino in situazioni di emergenza individuale o familiare, con il fine di favorire il definitivo superamento di esse.

Il **Friuli Venezia Giulia** aveva introdotto, nel 2006, il reddito di base per la cittadinanza abrogato dalla successiva compagine politica. Nel 2015 è stato introdotto un beneficio economico di integrazione al reddito erogato nell'ambito di un percorso concordato in cui può essere previsto l'espletamento di attività utili alla collettività. E' inoltre prevista una Carta acquisti regionale (2010) oggetto di revisione ed integrazione con quella prevista a livello nazionale nel corso degli anni.

La **Puglia**, nel 2006, ha previsto un reddito minimo di inserimento rappresentato da una forma di integrazione del reddito condizionata all'inserimento in percorsi di formazione o inserimento lavorativo. Nel 2016, ha previsto una misura più ampia, il reddito di dignità, accessibile a tutti coloro che si trovino in difficoltà tali, anche temporanee, da essere al di sotto di quella soglia economica minima per una esistenza almeno accettabile, e presuppone la partecipazione a un tirocinio o ad altro progetto di sussidiarietà. Misura è stata coordinata nel 2018 con il reddito di inclusione nazionale.

La **Basilicata** che già nel 2005 aveva introdotto in via sperimentale il “Programma di promozione della Cittadinanza sociale”, nel 2014 (con legge di bilancio) introduce il reddito minimo di inserimento e lo finanzia attraverso la costituzione di un autonomo fondo regionale, alimentato con risorse regionali, derivanti dai proventi della coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi, nonché da misure di fonte statale e comunitaria. La misura è finalizzata per interventi “attivi” di sostegno al reddito in cambio di partecipazione a specifici piani formativi, azioni di pubblica utilità e con l'obiettivo principale di favorire percorsi che possano migliorare le condizioni dei beneficiari.

La **Sicilia** dal 2006 ha istituito i c.d. “Cantieri scuola o lavoro”, inserendo alcuni degli ex-beneficiari della sperimentazione nazionale e poi ha esteso a tutti i Comuni della Sicilia, quali strumenti per combattere la disoccupazione e il disagio sociale.

Il **Lazio** aveva introdotto in via sperimentale nel 2009 il reddito minimo garantito. L'esperienza è stata di brevissima durata, perché nel maggio 2010, a seguito di nuove elezioni, la legge non è stata rifinanziata. La misura del Lazio si caratterizzava per essere diretta a singoli e non a nuclei familiari e per aver previsto la possibilità di rifiutare la proposta di lavoro, qualora questa non fosse ritenuta adeguata per l'importo e per la professionalità del beneficiario. Nel 2013 la regione vara un piano contro la povertà con l'obiettivo di supportare interventi rivolti al maggior numero di persone in stato di deprivazione.

Il **Molise** ha previsto, nel 2012, un reddito di inclusione sociale attiva, si tratta di una erogazione di un contributo economico mensile a famiglia per un periodo di tempo non superiore ai 12 mesi. I benefici sono assegnati in base a degli indici di priorità: nuclei familiari con almeno 4 figli a carico, seguiti dai nuclei monogenitoriali e da quelli con anziani e/o disabili a carico.

L'**Emilia Romagna**, nel 2016, ha emanato una legge di ampio respiro che coinvolge diversi attori istituzionali, nell'attività di programmazione degli interventi destinati a persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, caratterizzata dalla compresenza di problematiche afferenti la dimensione lavorativa sociale o sanitaria. Tra le misure previste è un reddito di solidarietà che si rivolge ai nuclei familiari esclusi dal Sostegno all'Inclusione Attiva nazionale (SIA), sempre con progetto personalizzato e requisiti familiari e economici di accesso. Nel 2018 la misura è modificata, a seguito dell'introduzione del REI (l. n.33/2017), anche al fine di non fargli perdere il carattere di misura integrativa di quella nazionale.

La **Sardegna** sempre nel 2016, introduce un reddito di inclusione, rivolto a nuclei familiari, che prevede un progetto personalizzato, una soglia di accesso ma complementare ed aggiuntiva rispetto alla SIA.

La **Lombardia**, nel 2017, introduce c.d. reddito di autonomia” Lombardia collegato a cinque differenti interventi: un contributo per il reinserimento lavorativo di disoccupati; l'esenzione dal pagamento del superticket sanitario per le famiglie con reddito inferiore a 30mila euro; il bonus affitti che prevede un contributo economico per i residenti in comuni ad alta tensione abitativa; l'assegno di autonomia che consiste in un contributo per la durata di un anno a favore di persone anziane o disabili con Isee inferiore a 10mila euro.

L'**Umbria** aveva previsto nel 2016 (dgr n. 319 del 2016 ) aveva previsto una estensione del SIA nazionale finanziandolo con risorse proprie.

*Tab. 3 - Principali leggi regionali su forme di reddito*

<i>Regione</i>	<i>Legge</i>
Abruzzo	l. r. n.16/2013, Interventi di sostegno del reddito minimo garantito.
Basilicata	l. r. n. 3/2005, Promozione della cittadinanza solidale l. r. n. 26/ 2014 Finanziaria art.15. (reddito minimo) l. r. n. 10/2015, Modifiche art. 24 l.r. n. 5/2005
Bolzano	l. p. n. 8/2013, Sviluppo e sostegno alla famiglia in Alto Adige (art. 9 carta famiglia)
Calabria	l. r. n. 19/2013, Interventi di inclusione sociale, integrazione socio-sanitaria e contrasto alla povertà per gli agglomerati urbani a maggiore concentrazione di popolazione
Campania	l. r. n. 2/2004, Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza (abrogata)
Emilia-Romagna	l. r. n. 14/2015, Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari. l. r. n. 24/2016, Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito l.r. n. 25/2017, Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2018 l.r.n.7 /2018, Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 dicembre 2016, n. 24 (misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito)
Friuli Venezia Giulia	l. r. n. 15/2015, Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito. l. r. n. 35/2017, Disposizioni per l'ampliamento del Reddito di Inclusione e il suo coordinamento con la Misura attiva di sostegno al reddito
Lazio	l. r. n.4/2009, Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati
Lombardia	l. r. n. 10/2017, Norme integrative per la valutazione della posizione economica equivalente delle famiglie - Istituzione del fattore famiglia lombardo.
Molise	l. r. 2/2012 (finanziaria) art. 49 ( reddito minimo di cittadinanza) (Reg. Reg. n.1/2016)
Puglia	l. r. n. 3/2016, Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva l.r. n 54/2017 ( legge di bilancio) art.4
Sardegna	l. r. n. 18/ 2016, Reddito di inclusione sociale. Fondo regionale per il reddito di inclusione sociale – “Agiudu torrau”
Sicilia	l. r. n. 17/2008, Norme per la continuità del reddito minimo d’inserimento.
Valle d'Aosta	l. r. n. 18/2015, Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito. l. r. n. 1/2016, Modificazioni alla legge regionale 10 novembre 2015, n. 18 (Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito). l.r. n. 13/2017

*Fonte: nostre elaborazioni su dati Issirfa*



### 3. Politiche nazionali

Le politiche di contrasto alla povertà in Italia sono state fino ad oggi, come in generali le politiche sociali, caratterizzate da una mancanza di continuità e da un approccio categoriale seguendo un andamento discontinuo segnato da *stop and go* con accelerazioni improvvise, brusche frenate e cambi di indirizzo dovuti talvolta alla scarsità di risorse, al cambio di governi o ancora dalla pressione di eventi esterni come la grave crisi economica. Tra le misure assistenziali attualmente previste, si ricordano le più importanti, quali la pensione di invalidità civile, l'assegno di assistenza<sup>7</sup>, la pensione sociale<sup>8</sup>, l'assegno sociale<sup>9</sup>, l'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori, l'assegno di maternità<sup>10</sup>, cui si aggiunge l'indennità di accompagnamento<sup>11</sup>. Nessuna delle misure previste, sebbene finalizzate a rimuovere le condizioni di bisogno e garantire una esistenza dignitosa, è stata mai qualificata come livello essenziale.

L'ultimo importante intervento in ordine temporale è l'introduzione del *reddito di inclusione* (REI) previsto dalla legge 15 marzo 2017, n. 33, "Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali", che rappresenta il punto di arrivo di una serie di tormentate vicende e interventi contro la povertà messi in campo dallo Stato. A dare attuazione alla delega è intervenuto il d.lgs. n. 147/2017.

In Italia la proposta di introdurre una forma di reddito minimo risale al 1997 quando la "Commissione Onofri", dal nome del suo presidente, nella relazione finale, indicava come criteri ispiratori di una riforma "una scelta equilibrata tra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività, nell'erogazione delle prestazioni". L'universalismo era inteso come superamento delle suddivisioni categoriali, quali età, genere, luogo di residenza e condizioni di lavoro, e accessibilità solo sulla base dell'insufficienza di mezzi. La selettività era intesa come una selezione dei beneficiari sulla base di una prova dei mezzi. Il reddito minimo era indicato come lo strumento proposto per porre rimedio alla "grande anomalia della situazione italiana" in rapporto alla situazione esistente in tutti i paesi europei sviluppati, vale a dire l'assenza "di uno schema di reddito minimo per chi è totalmente sprovvisto di mezzi". La Commissione proponeva di superare le varie misure assistenziali esistenti, aleatorie e discrezionali, in favore di un vero e proprio diritto soggettivo, che fosse certo nel suo ammontare e nella sua erogazione al verificarsi dei presupposti di legge. La proposta prevedeva di riversare in un unico istituto universalistico tutte le misure assistenziali esistenti, quali gli assegni sociali o le pensioni al minimo e di invalidità, attraverso un graduale riassorbimento. Il successivo d.lgs. n. 237/1998 raccoglieva tali indicazioni introducendo, in via sperimentale, il reddito minimo di inserimento (RMI)<sup>12</sup>, ampiamente indagato "(Ranci Ortigosa 2008)", limitato ad alcune aree del paese, prevalentemente nel sud e per soli quattro anni "(Sacchi, 2005)". Oggetto della "sperimentazione", sulla

---

<sup>7</sup> Pensione di invalidità civile è riservata a coloro che sono totalmente inabili al lavoro con un reddito inferiore a 13.100 E. L'assegno di assistenza a coloro che sono in età da lavoro ma con una ridotta capacità lavorativa (74%) ed un reddito inferiore a 3.850 E e si trasforma in pensione sociale a 65 anni.

<sup>8</sup> E' una forma di reddito minimo per coloro che ha 65 anni non hanno diritto a ricevere una pensione di tipo retributivo né un trattamento minimo.

<sup>9</sup> E' una forma di reddito per coloro che non hanno diritto ad una pensione di tipo retributivo o contributivo per mancanza di requisiti.

<sup>10</sup> E' rivolto alle madri italiane, comunitarie ed extracomunitarie in regola con il permesso di soggiorno, che abbiano i requisiti contributivi per una indennità di maternità di tipo assicurativo.

<sup>11</sup> Questa è rivolta a tutti coloro che siano incapaci di deambulare da badare a se stessi e che necessitano di assistenza continua. E' una misura di carattere universalistico.

<sup>12</sup> La definizione di RMI "una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento prossimo e dei figli" (art. 1, co. 1).

quale si era espressa in senso contrario parte della dottrina “(Boeri, Perotti, 2002)”<sup>13</sup>, erano 39 Comuni, successivamente esteso ad un numero più ampio “(Ranci Ortigosa 2008, Sacchi 2005)”. Elementi caratterizzanti il RMI erano l’erogazione monetaria, sottoposta alla prova dei mezzi, e la sottoscrizione, da parte dei beneficiari, di un progetto personalizzato con le amministrazioni locali. La sperimentazione sarà destinata ad avere vita breve.

Nel 2000 vede finalmente la luce la prima legge quadro nazionale sull’assistenza sociale, n. 328/2000, che definirà (art.23) il reddito minimo come una misura di contrasto alla povertà riconducibile ai livelli essenziali di assistenza accompagnata da altri interventi di inclusione sociale “(Balboni *et al.* 2004)”. Tuttavia a nemmeno un anno dalla legge sull’assistenza è approvata la riforma del Titolo V della Costituzione che ne stravolge l’impianto, lasciando la competenza in materia di assistenza sociale alle regioni e riservando allo Stato la sola competenza in materia di livelli essenziali (Cost. art. 117 c.2 lett. m.)<sup>14</sup>. L’avvento del Governo Berlusconi segnerà la fine del RMI per mancato stanziamento delle risorse e l’avvio del Reddito di ultima istanza, RUI (art. 3 c.101 l. n. 350/2003), cofinanziato dallo Stato nel caso di istituzione da parte delle regioni. Questa misura non passò il vaglio della Corte costituzionale (sent. n. 423/2004) in quanto priva del carattere di omogeneità, ed uniformità e generale applicazione su tutto il territorio nazionale che caratterizza i livelli essenziali, ma affidata alla volontà del singolo legislatore regionale.

Nel 2008 il governo Berlusconi introduce la Carta acquisti, c.d. *social card* ( d.l. n. 112/2008, art.81), che nel corso del tempo subirà diversi assestamenti rispetto alla sua originaria formulazione. Pensata inizialmente come strumento passivo, era destinata al sostegno della spesa alimentare, sanitaria e al pagamento delle bollette della luce e del gas. La carta prevedeva un sostegno di 40 euro mensili, erogato bimestralmente e destinato a chi è in possesso di determinati requisiti economici e ha più di 65 anni o con figli minori di 3 anni. La prima modifica allo strumento viene prevista nel d.l. n. 225/2010 (convertito con l. n. 10 del 2011) che introduce una sorta di privatizzazione dello strumento assegnando ai soggetti del terzo settore il compito di fornire una serie di servizi alla persona, da sperimentare in 12 comuni con non più di 250 mila abitanti. Questa nuova Carta acquisti, non decollerà, trascinata nella caduta del Governo Berlusconi. Lo strumento, tuttavia, non viene accantonato e dal successivo governo Monti è rimodulato e ridefinito con il d.l. 5 del 2012 (convertito dalla l. n. 35/2012). Il nuovo modello assegna un ruolo di primo piano agli enti locali a cui viene riconosciuta anche la possibilità di incrementare il beneficio. In realtà la misura viene ampliata ma subisce una “mutazione”, da passiva diviene uno strumento attivo, in quanto subordinato alla sottoscrizione da parte del beneficiario di un impegno all’interno di un percorso personalizzato di inclusione sociale di competenza comunale.

Nel 2013 lo strumento è rimodulato e inizia una nuova sperimentazione, in 12 Comuni con più di 250.000 abitanti, subito estesa a tutto il mezzogiorno, anche se solo nel febbraio 2014 è emanato il decreto di attuazione che assegna alle regioni i fondi sulla base dell’ampiezza della popolazione che versa in condizioni di maggior bisogno. Legge di stabilità del 2014 (art.1 c. 216, l. n. 147/2013) prevede la progressiva estensione della sperimentazione su tutto il territorio nazionale, con un ulteriore stanziamento. La

---

<sup>13</sup> Gli autori hanno contestato la natura “sperimentale” dello strumento in quanto non si intendeva sperimentare gli effetti della misura, dato che non era previsto alcun gruppo di controllo, identico a un gruppo di trattamento. La sperimentazione consisteva, invece, nell’accertare quali potessero essere i problemi amministrativi-organizzativi che le amministrazioni locali potevano incontrare nel gestire la misura. La misura veniva considerata comunque efficace e politicamente opportuna, dato che l’Italia era, con la Grecia, l’unico stato membro della UE a 15, priva di una forma di reddito minimo.

<sup>14</sup> La Corte in diverse sentenze ha ribadito il superamento dell’impianto della legge n.328/2000. In particolare La Corte nella sent. n. 296/2012 ribadisce come “*l’attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni nella materia qui considerata preclude allo Stato di fissare i principi fondamentali della materia, e di indicare gli obiettivi della programmazione, come era invece previsto dalla legge n. 328 del 2000, approvata in una fase nella quale la materia in esame rientrava tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni.*”

sperimentazione è rivolta a famiglie in condizioni economiche e lavorative di estremo disagio, in possesso di specifici requisiti, in cui siano presenti dei minori “(Di Paolo, 2014)”. Gli esiti di questa sperimentazione hanno evidenziato alcune problematiche “(ISFOL 2014)” quali il mancato esaurimento delle risorse disponibili, tanto che il 30% dei fondi non sono stati assegnati, e il raggiungimento di meno del 10% dei nuclei familiari in possesso dei requisiti di idoneità.

Nel 2015 è introdotto Sostegno all’inclusione attiva, il SIA (l. n. 208/2015) che prevedeva l’erogazione di un sussidio economico alle famiglie in condizioni economiche disagiate subordinato all’adesione a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa predisposto dai servizi sociali del comune, in rete con i servizi per l’impiego, i servizi sanitari e le scuole, nonché con soggetti privati ed enti no profit.

Vale in questa sede ricordare come la *social card*, nella sua prima versione, e il SIA abbiano superato il vaglio della Corte costituzionale. La Corte con le sentenze n. 10/2010 e n. 62/2013 “salva” la misura assegnando la competenza allo Stato. La Consulta, infatti, pur riconoscendo la natura assistenziale della *social card* (che ne avrebbe giustificato la competenza regionale) e pur in assenza della qualificazione della misura come livello essenziale, richiama il momento di grave crisi economica e rintraccia il fondamento della competenza statale negli artt. 2 e 3, secondo comma della Costituzione. Richiama l’art. 117 c. 2 lett. m, ritenendo lo Stato sia legittimato alla previsione e alla diretta erogazione di una determinata provvidenza al fine di assicurare “*protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana*” in una “*situazione eccezionale di crisi economico-sociale*” (sent. nn. 10/2010, 62/2013).

La legge di stabilità per il 2016 (l. n. 208/2015) prevede un Piano nazionale contro la povertà e avvia la sperimentazione della nuova carta acquisti finanziati attraverso il Fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale (art. 1, comma 386). In particolare il decreto 26 maggio 2016, estende il SIA a tutto il territorio nazionale come “misura ponte” “(Monticelli, 2017)” per favorire l’introduzione del Reddito minimo di inserimento varato poi con la legge n. 33 del 2017. Anche in questo caso la misura è una prestazione economica sottoposta alla prova dei mezzi, condizionata alla stipula di un patto di inserimento con i servizi sociali degli enti locali, e rivolta esclusivamente ai nuclei familiari in possesso di specifici requisiti.

#### **4. Reddito di inclusione**

La lotta alla povertà e l’esclusione sociale si realizza su tre direttrici oggetto della delega (d.lgs. n. 147/2017): il reddito di inclusione, il riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà e il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire in tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni.

Il REI è, nelle intenzioni del legislatore, “una misura nazionale di contrasto della povertà, intesa come impossibilità di disporre dell’insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso”, finalizzata a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e l’eguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona.

Il REI si compone di due parti, il beneficio economico e una componente di servizi alla persona assicurati, dalla rete dei servizi e degli interventi sociali. La fruizione del beneficio è condizionata all’adesione ad un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa, finalizzato all’affrancamento dalla condizione di povertà che deve essere sottoscritto dal richiedente.

I beneficiari del REI sono, come per il SIA, i nuclei familiari, ma sono ampliati gli importi e la platea dei destinatari. In fase di prima applicazione della legge l’erogazione della misura era condizionata da requisiti familiari, economici, di residenza e compatibilità. I primi erano rappresentati dalla presenza nella famiglia di un minore o un figlio adulto disabile o una persona in stato di gravidanza, oppure da una persona di almeno 55 anni disoccupata da almeno tre mesi, mentre il SIA era limitato a nuclei familiari con figli minori o con disabilità grave, o donne in stato di gravidanza accertata. La legge di bilancio 2018 (l.n. 20 del 2017 art. 1, commi. 190-197) ha ampliato, dal 1 luglio 2018, la platea dei beneficiari cancellando tutti i requisiti familiari. Pertanto, hanno accesso alla misura i cittadini dell’Unione Europea, o un loro familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente (ovvero cittadino di paesi terzi in

possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo); o residenti in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento dell'atto di presentazione della domanda. Permangono i requisiti economici indicati in un ISEE non superiore a 6.000 euro all'anno,

un valore del patrimonio immobiliare (ISRE) non superiore a 20.000 euro e un valore del patrimonio mobiliare (depositi, conti correnti) non superiore a 10mila euro (ridotto a 8 mila euro per la coppia e a 6 mila euro per la persona sola). Inoltre, nessun componente della famiglia deve essere intestatario o avente piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto e autoveicoli, ovvero motoveicoli immatricolati la prima volta nei ventiquattro mesi antecedenti la richiesta, fatti salvi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità.

Il beneficio economico, è determinato integrando fino a una data soglia le risorse a disposizione delle famiglie e cresce in ragione della numerosità familiare, con un tetto massimo rappresentato dall'ammontare annuo dell'assegno sociale (art 3, c. 6 l. n. 335/1995). Il beneficio è riconosciuto, in via continuativa, per un periodo massimo di 18 mesi trascorsi i quali non può essere rinnovato se non sono trascorsi almeno 6 mesi dalla cessazione del godimento della stessa. Il beneficio è erogato tramite la *social card*, per chi già la possiede, o una nuova Carta acquisti, la "Carta REI". La modalità di erogazione rende abbastanza evidente che si tratta di una sorta di "stabilizzazione" della *social card*, della quale eredita anche lo strumento fisico sul quale vengono riassorbite le erogazioni che su questa venivano concesse. La misura prevista, infatti, segna la fine della situazione di "straordinaria necessità ed urgenza" che, peraltro era stata una delle motivazioni per il "salvataggio" della *social card* da parte della Corte costituzionale (sent. n. 10/2010).

La seconda componente del REI è rappresentata dall'adesione al progetto personalizzato, variamente declinato<sup>15</sup> a seconda della situazione individuale, che si realizza attraverso la rete dei servizi sociali. In particolare il decreto delegato (d.lgs. n. 147/2017) indica tre ulteriori livelli essenziali attraverso cui si realizza la seconda componente del REI: i servizi di accesso al REI (Punti di accesso dove ricevere consulenza, orientamento, etc.); la valutazione multidimensionale, *assessment*, (art. 5 c. 10); il progetto personalizzato (art. 6 c.13). Il successivo Piano nazionale contro la povertà (d.m. 18 maggio 2018) li "associa" ad una serie di servizi territoriali necessari per la loro realizzazione.

Con riferimento alla valutazione multidimensionale si pongono alcuni aspetti problematici dovuti da un lato al rischio di sovrapposizioni, nel caso vi sia anche una valutazione socio-sanitaria multidimensionale sui medesimi soggetti. Quest'ultima, garantita dal Servizio sanitario nazionale, rientra tra i livelli essenziali di assistenza socio-sanitaria indicati dal d.p.c.m. 12 gennaio 2017, e attiene ai profili clinico, funzionale e sociale, (si vedano l'art. 21 in tema di percorsi assistenziali integrati e l'art. 22 in tema di cure domiciliari rivolte alle persone non autosufficienti e in condizioni di fragilità). Quella sociale garantita da una serie di soggetti, tra cui può rientrare anche un operatore afferente all'area "tutela della salute". Oltre a questo aspetto più pragmatico non appare chiaro perché, nel caso del livello essenziale sociale, sia affidata allo Stato (attraverso un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, su proposta del Comitato per la povertà, istituito dal decreto legislativo, e previa intesa in sede di Conferenza Unificata) la definizione delle linee guida per la definizione dei progetti personalizzati (art. 6 c. 12 d.lgs. n. 147/2017), mentre per il livello essenziale socio-sanitario spetti alle regioni e alle province autonome organizzare le attività relative alla valutazione multidimensionale dei bisogni "garantendo uniformità sul proprio territorio nelle modalità, nelle procedure e negli strumenti di valutazione multidimensionale, anche in riferimento alle diverse fasi del progetto di assistenza" "(Grasso 2017)".

---

<sup>15</sup> Il progetto personalizzato può assumere la forma: del "patto di servizio" (art.5 c.5-6 d.lgs. n. 147/2017), o del programma di ricerca intensiva di occupazione (art. 20 d.lgs. n. 150/2015) nel caso in cui la situazione di povertà dipenda dalla sola dimensione lavorativa redatto con il centro per l'impiego; del "progetto personalizzato" semplificato art.5 c.8 d.lgs. n. 147/2017) qualora non emergano bisogni complessi, redatto dal servizio sociale; del progetto personalizzato redatto da una equipe multidisciplinare nel caso emergano bisogni complessi.

#### *4.1 Il riordino delle prestazioni di natura assistenziale*

Il secondo punto della delega prevede che il REI finisca per assorbire le precedenti misure assistenziali di contrasto alla povertà quali il sostegno all'inclusione attiva, il SIA ( art. 1, c. 387, lett. a), l.n. 208/2015) e l'assegno di disoccupazione, l'ASDI (art. 16 d.lgs. n. 22/2015) e la *social card* (art.1 c.156 l.n.190/2014). Tali misure non sono più riconosciute dal 1 gennaio 2018.

#### *4.2 Il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali*

Il terzo punto della delega disciplina “il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali al fine di garantire in tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni”. Il “rafforzamento” degli interventi in materia sociale suscita, alcune perplessità in quanto sembra presupporre un coordinamento degli interventi sociali a livello nazionale, attività che dovrebbe risultare estranea in una materia di competenza regionale. Al di là di questi aspetti la delega introduce degli interessanti elementi di novità nel modo di declinare i rapporti tra Stato e regioni, che richiamano forme cooperative nella fase decisoria, se non addirittura sostitutive delle regioni allo Stato. In particolare, è prevista la costituzione della “*Rete della protezione e della inclusione sociale*” per il coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali di cui alla legge n. 328 del 2000. La Rete, presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, è costituita per la quasi totalità da soggetti appartenenti alle autonomie locali, nella misura di un rappresentante per ogni Giunta, a cui si aggiungono, 20 rappresentanti dell'ANCI e 2 soli rappresentanti dello Stato (del Ministero dell'economia e delle finanze e del Dipartimento per le politiche della famiglia). Questo organismo è preposto alla elaborazione del **Piano sociale nazionale, Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale** (d.m. 18 maggio 2018) e del **Piano per la non autosufficienza** (art. 21 d.lgs n. 147/2017), da adottare a cadenza triennale, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza unificata “per l'utilizzo delle risorse”. La Rete elabora le linee di indirizzo nei campi afferenti al sistema degli interventi e dei servizi sociali. I Piani individuano le priorità di finanziamento, l'articolazione delle risorse dei fondi tra le diverse Linee di intervento. Queste costituiscono strumenti operativi che orientano le pratiche dei servizi territoriali, a partire dalla condivisione delle esperienze, dei metodi e degli strumenti di lavoro, al fine di assicurare maggiore omogeneità nell'erogazione delle prestazioni (art. 21).

Il Piano Nazionale per la lotta alla povertà, emanato in allegato al decreto di riparto del finanziamento, sembra indicare come ulteriori livelli essenziali: l'omogeneità territoriale degli ambiti di programmazione dei comparti sociale, sanitario e delle politiche del lavoro e il coinvolgimento del Terzo settore. Oltre alla formulazione lessicale piuttosto ambigua<sup>16</sup>, appare difficile comprendere come un atto amministrativo, quale è il Piano, possa introdurre due nuovi livelli essenziali senza che vi sia un'indicazione chiara tra i principi della delega ( art. 1 c.4 lett. h) che oscuramente prevedono la “promozione di accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute, nonché l'attivazione delle risorse della comunità e, in particolare, delle organizzazioni del Terzo settore e del privato sociale impegnate nell'ambito delle politiche sociali, prevedendo altresì sedi territoriali di confronto con le parti sociali, al fine di realizzare un'offerta integrata di interventi e di servizi che costituisce livello essenziale delle prestazioni”.

Sia nella composizione, che nelle competenze e nelle modalità operative della Rete, emergono diversi aspetti particolari: una volontà, o meglio necessità, di rappresentare, in quella sede i bisogni del territorio e richiamare le esperienze regionali, che lo Stato da solo non sembra in grado di intercettare e di mettere a sistema; una programmazione realizzata con meccanismi di sussidiarietà orizzontale; un coinvolgimento diretto delle regioni nella fase di stesura di un atto di pianificazione nazionale e non come in passato con una

---

<sup>16</sup> Dal Piano nazionale (d.m. 18 maggio 2018): “vi sono comunque due condizioni poste dal legislatore nazionale che devono essere rispettate nella programmazione regionale, essendo esse stesse definite livello essenziale delle prestazioni: che gli ambiti di programmazione dei comparti sociale, sanitario e delle politiche del lavoro siano territorialmente omogenei; che nell'offerta integrata, sulla base di un reciproco riconoscimento, si tenga conto delle attività del Terzo Settore impegnato nel campo delle politiche sociali”.

esigua rappresentanza e con funzioni di mero supporto. Questi elementi rendono la Rete una modalità cooperativa nuova e diversa rispetto al sistema delle Conferenze. Tuttavia questo meccanismo, se da un lato, presenta un profilo sicuramente interessante e nuovo, dall'altro suscita alcune perplessità. Il primo è la stessa definizione della Rete quale organismo "di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali di cui alla legge n. 328 del 2000". La formulazione sembra genericamente riferirsi, in generale, a tutte le prestazioni erogate e ai servizi sociali, disciplinati, gestiti ed organizzati dalle regioni dopo la riforma costituzionale. Il secondo è il richiamo ad "una maggiore omogeneità" (art. 21 c.1 d.lgs. n.147/2017) tra le finalità della Rete, quasi che la diversificazione tra le regioni debba essere considerata un disvalore, anziché essere valutata come la capacità di dare risposte diversificate a bisogni ed esigenze legate alla specificità del territorio. Il terzo è il "doppio" coinvolgimento delle regioni a monte del provvedimento, limitata all'organo esecutivo, cui si aggiunge, a valle del provvedimento, l'intesa con la Conferenza Unificata sempre rappresentativa delle Giunte regionali, che porta ad interpretare la procedura come una sorta di "blindatura" del provvedimento rispetto a possibili contestazioni delle regioni. L'atto sul piano formale è dello Stato, mentre su quello sostanziale appartiene alle autonomie. Il quarto aspetto concerne la modalità di pianificazione che sembra riproporre il meccanismo a cascata già previsto dalla legge n. 328 del 2000 e il generale tenore "dirigista" che sembra orientare il Piano nazionale e che mal si concilia con l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 296 del 2012. In quell'occasione la Consulta specificava che *"la legge quadro n. 328 del 2000 ...., istituiva il piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali quale strumento di programmazione per individuare, con cadenza triennale, i principi e gli obiettivi della politica sociale.....Il descritto sistema di programmazione ..... fu profondamente modificato dalla riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha conferito alle Regioni competenza legislativa di tipo residuale nella materia dei servizi sociali"*.

Infine un ulteriore aspetto attiene al meccanismo di programmazione e, in particolare, alle "linee di indirizzo negli specifici campi d'intervento delle politiche afferenti al sistema degli interventi e dei servizi sociali" che apparentemente realizza una condivisione con gli apparati ministeriali ma in realtà consente allo Stato una invasione nelle competenze regionali che sembra difficilmente conciliabile con la posizione espressa dalla Corte Costituzionale secondo la quale non compete allo Stato la disciplina di interi settori materiali.<sup>17</sup>

Il meccanismo riproposto, tuttavia, può essere letto come l'avvio di un processo collaborativo che rompe il rigido schema della separazione delle competenze. Data, infatti, la preclusione per le regioni ad una partecipazione nella sede legislativa per la definizione dei livelli essenziali, si realizza lo stesso risultato con una sorta di "scivolamento" sul piano amministrativo. Lo Stato trae vantaggio da questo meccanismo concertativo, rispetto al solo coinvolgimento con il sistema delle Conferenze, "appropriandosi" dei due vantaggi di cui godono gli enti decentrati: il *know how* di conoscenze, di esperienze e sperimentazioni che sono stati avviati nelle autonomie territoriali e il principio di prossimità che consente di intercettare i bisogni del territorio. Si realizza, tuttavia, una certa sovrapposizione di piani, con la creazione in via surrettizia, amministrativa, di quello che non si è potuto realizzare per altra via, come un Senato delle autonomie, dove le regioni avrebbero avuto ben altro titolo per partecipare alla fase ascendente dei provvedimenti. Tuttavia la scelta fatta rappresenta una soluzione pragmatica che potrebbe avere degli esiti positivi anche in termini di riduzione del contenzioso tra Stato e regioni.

#### 4.3 Alcune criticità del REI

Alla luce della disciplina sul REI vorremo sollevare alcune criticità che, tuttavia, non è possibile affrontare in questa sede in modo analitico, ma che vogliono essere lo spunto per future riflessioni.

In primo luogo la scelta di qualificare il REI come livello essenziale solleva una serie di perplessità. Innanzitutto, dovute al fatto che il REI è al tempo stesso "livello essenziale" e/o "prestazione/misura

---

<sup>17</sup> Sent. n. 285 del 2005 *"del tutto improprio e inconferente il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali (cfr., fra le molte, le sentenze n. 120 del 2005; n. 423 e 16 del 2004 e n. 282 del 2002)"*.

assistenziale”, e che non dovrebbe esserci identità tra i due termini in quanto il primo rientra tra le competenze dello Stato, la seconda delle regioni, anche per giurisprudenza costituzionale consolidata ( sentt. n. 248/2006, n. 387/2007, n. 50/2008, n. 168/2008, n. 350/, n. 207/2010, n. 232/2011, n. 248/2011, n. 203/2012, n. 121/2010, n. 10/2010, n. 273/2013, n. 62/2013). In secondo, luogo si tratta di una erogazione economica quantificata rigida, frutto di una decisione meramente politica e discrezionale, che pertanto potrebbe mutare nel tempo. Sarebbe quindi, per esempio, sufficiente alzare questa soglia per modificare sensibilmente la portata del reddito di inserimento ed avvicinarlo alla misura pentastellata del Reddito di cittadinanza. La rigidità della misura, inoltre, determina effetti sia sul piano dell’uguaglianza sostanziale, che sul piano delle competenze tra Stato e regioni. Sotto il primo aspetto è di tutta evidenza l’assenza di riferimenti al potere di acquisto della misura, destinata a consentire di “condurre un livello di vita dignitoso”, che tuttavia potrebbe essere diversamente quantificato da Palermo a Milano. Lo stesso Piano contro la Povertà, nel riferirsi alle modalità per la determinazione delle soglie di povertà riconosce che “ogni famiglia ha la «sua» soglia di povertà, che dipende dalla composizione del nucleo familiare...e dal posto in cui vive (area metropolitana, grandi comuni, piccoli comuni; nord, centro, mezzogiorno)”. Sul piano dei rapporti tra Stato e regioni, la rigidità della misura non consente alcuno spazio di manovra nella gestione della prestazione da parte di queste ultime, che in molti casi, come si è visto, avevano già previsto un livello minimo di prestazione che garantisse il diritto ad una vita dignitosa, ben prima dell’intervento dello Stato.

In terzo luogo, un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dalla previsione di una durata minima di residenza (c.d. residenza qualificata) nel territorio nazionale di 2 anni continuativi, condizione poco giustificabile quando si tratta di una misura definita come livello essenziale. Su misure regionali dello stesso tenore, ma con una portata più ridotta, in quanto territorialmente circoscritte, come, per esempio, quello dell’“assegnio regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati”, previsto dal Pacchetto famiglia e previdenza sociale del Trentino Alto Adige, è intervenuta la Corte costituzionale. Questo subordinava l’accesso al beneficio al “possesso della residenza in regione da almeno cinque anni”, introducendo una distinzione tra cittadini italiani e stranieri extracomunitari che la Consulta ha dichiarato incostituzionale (sent. n. 133/2013) specificando che *“non è, infatti, possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nel territorio regionale o provinciale «da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni”*.

Un’altra criticità emerge dal pervasivo richiamo, nel decreto legislativo n. 147, ai “limiti delle risorse disponibili” a legislazione vigente o del Fondo per la povertà<sup>18</sup> che ricorre in più punti, senza che venga fatto alcun riferimento almeno ai fabbisogni standard. La formula, appare, assai insoddisfacente, perché nella delicatissima operazione di contemperamento tra tutti gli interessi in gioco essa potrebbe finire per compromettere lo stesso effettivo godimento di una misura come il REI ideata per contrastare la povertà e favorire l’inclusione sociale “(Grasso 2017)”. Questa si traduce in una limitazione all’erogazione del reddito di inserimento e, nel caso di esaurimento del Fondo, può determinare la “rimodulazione” dell’erogazione, arrivando anche ad una sospensione temporanea. Se il REI è un livello essenziale, necessario a garantire una esistenza libera e dignitosa, non dovrebbe essere soggetto ad una condizionabilità economica, sebbene si sostenga il livello di effettiva soddisfazione dipende anche dalla disponibilità economica delle risorse finanziarie pubbliche necessarie ”(Onida, 2018)”. Tuttavia di fronte a quello che appare come un chiaro richiamo all’art.81 della Costituzione (equilibrio di bilancio) si contrappone il fatto che *“i LEA rappresentano quindi degli «standard minimi» (sentenza n. 115 del 2012) da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale”* (sent. n. 207/2010) rispondendo a bisogni primari, quali mangiare, vestirsi, avere un luogo dove vivere. Pertanto la domanda da porsi è se il REI rappresenta o meno il nucleo fondamentale incompressibile del *“diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno”* (sent. n. 10 del 2010).

---

<sup>18</sup> Il Fondo per il 2018 ha una dotazione complessiva di 2,59 mld di cui 1.747 ml destinati all’erogazione del beneficio economico del REI, 287 ml per il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali, comprensivi di 20 ml riservati al finanziamento delle persone in povertà estrema e senza fissa dimora.



E' necessario, infatti, ricordare come la Corte abbia ribadito che *“una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto ....è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”* (sent. n. 275/2016).

Inoltre, appare difficilmente conciliabile la possibilità di rimodulare un livello essenziale di una prestazione, non sulla base del livello fissato, ma sulla base delle risorse disponibili. Ancor più difficile appare conciliare tale limite con la possibilità concessa allo Stato di ricorrere all'indebitamento per concorrere ad assicurare il finanziamento da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione (art 5 c. 1 lett g, l. cost. n. 1 del 2012).

Un ulteriore aspetto attiene alle problematiche relative alla necessità di conciliare le numerose disposizioni regionali preesistenti in materia. Al momento le forme di reddito previste a livello regionale sembrano concorrere al raggiungimento della soglia che dà diritto al REI (con esclusione delle p.a. di Trento e Bolzano), diversamente molte leggi regionali si ponevano come complementari ed aggiuntive rispetto alle misura nazionale SIA, sembrerebbe pertanto molti casi necessaria una revisione delle disposizioni regionali.

Alcune regioni sono già realizzato un coordinamento con la normativa nazionale. La p.a di Trento (dgr n.2363/2018), per esempio, ha introdotto 'Reddito di attivazione al lavoro ( REAL) che prevede un premio ai disoccupati (più di 5 mesi) che troveranno lavoro entro 11 mesi. La misura è composta da due quote: un pacchetto di servizi (voucher formativi, per l'accesso ai servizi per l'impiego erogati dalla rete provinciale, o voucher per la conciliazione lavoro-famiglia); un beneficio economico di un importo compreso di un minimo di 2.000 euro ed un massimo di 3.000 euro. Anche L'Emilia- Romagna, ha modificato il reddito di solidarietà, qualificandolo misura integrativa del REI, anche per evitare che questo finisse per rientrare nelle soglie di accesso alla misura nazionale.

## **5.Reddito di cittadinanza e reddito di inclusione**

Per concludere l'analisi appare opportuno fare un breve riferimento alla proposta pentastellata del c.d. “reddito di cittadinanza” (dd.l. n.1148 del 2013) .

La misura in realtà appare qualcosa di molto diverso dal “reddito base” (*basic income*), che è un sussidio erogato dallo Stato in favore di tutti i soggetti in possesso della cittadinanza nel proprio territorio, a prescindere da condizione sociale, età, reddito o altri vincoli. Premesso che non si vuole in questa sede entrare nel merito delle questioni legate al finanziamento, si evidenzia come il reddito di cittadinanza del M5S si avvicini molto di più al REI di quanto si possa dedurre dalla semplice denominazione. Le due misure si differenziano però per alcuni aspetti che si possono così riassumere: entità della misura, circa 200 E. per il Rei e 780 E per reddito di cittadinanza<sup>19</sup>; non considerazione del patrimonio (ISEE) ma esclusivamente del reddito; durata (18 mesi massimo per il REI e durata illimitata per il reddito di cittadinanza); soggetti chiamati a gestire la misura (Comuni per il REI e Uffici del Lavoro per il reddito di cittadinanza) “(Saraceno, 2018)”. Infine, solo la proposta M5S prevede lo svolgimento di lavori socialmente utili. Oltre a queste è importante considerare come il reddito di cittadinanza non sia stato qualificato come livello essenziale. Come tale potrebbe rientrare nella competenza statale solo a condizione di considerarlo una misura previdenziale. L'assistenza, ma anche tutto ciò che attiene a forme di sostegno all'occupazione e formazione professionale, così come i sussidi di varia natura, previsti nella proposta pentastellata, rientrano in base all'art. 117 Cost. nella competenza delle regioni.

---

<sup>19</sup> Il calcolo del REI parte dalla disponibilità del Fondo per la povertà. Diversamente il RdC è calcolato sul valore pari a 6/10 del reddito mediano equivalente familiare in Italia (vale a dire il reddito che si trova a metà di tutti coloro che hanno dichiarato un reddito).



## Bibliografia

- Balboni E., Baroni B., Mattioni A., Pastori G. (eds.) (2003), *Il sistema integrato dei servizi sociali commento alla legge n. 328 del 2000 e provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano: Giuffrè.
- Bavaro V. (2014), *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in RDSS, 2: 169-188).
- Boeri T., R. Perotti R. (2002), *Meno pensioni, più welfare*, Bologna: Il Mulino.
- Bronzini G., (2014), *Il reddito di cittadinanza, tra aspetto definitivi ed esperienze applicative*, RDSS, 1: 1-32.
- Di Paolo M. (2014), *Cos'è il SIA per l'inclusione attiva*, Lavoro e Diritti, <http://www.lavoroediritti.com/2014/01/cose-il-sia-sostegno-per-linclusione-attiva>.
- Faranda R. (2011), *La stagione delle leggi regionali sul reddito minimo*, Italia, Quaderni per il reddito 1, BIN. <http://www.bin-italia.org>.
- Gori C. (eds.) (2004), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Roma: Carocci.
- Granagli E., Bolzoni M. (2016), *Il Reddito di base*, Roma: Ediesse
- Grasso G. (2017), *Appunti su reddito di inclusione, assistenza socio-sanitaria e vincoli sulle risorse Disponibili*, Associazione Italiana dei costituzionalisti (AIC), Osservatorio Costituzionale, 3
- Isfol (2014), Quaderni di ricerca sociale Flash 29 -1° settembre
- Mesini D., Dessi C. (2010), *Le politiche e gli interventi contro la povertà*. In Gori C. (eds), *Come cambia il welfare Lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*, R. San Marino: Maggioli, 373-397, [www.lombardiasociale.it](http://www.lombardiasociale.it).
- Monticelli E. (2017), *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, Associazione Italiana dei costituzionalisti (AIC), Osservatorio Costituzionale, 2, [www.osservatorioaic.it/](http://www.osservatorioaic.it/)
- Onida V., (2018), *Diritti sociali "incomprimibili" e limiti delle risorse*, <https://welforum.it>
- Pesaresi L. (2017), *Un'analisi economica del reddito di cittadinanza*, <http://www.bin-italia.org/un-analisi-economica-del-reddito-cittadinanza/>
- Ranci E., (2008) *Il reddito minimo di inserimento*, In: Guerzoni L. (eds.), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*. Bologna: il Mulino. 2008. 274 – 288.
- Sacchi S., (2005), *Reddito minimo di contrasto alla povertà in Italia*, Torino, Working paper, Unità di ricerca sulla governance europea (URGE), 1.
- Sala M., (2013), *Lotta al povertà e Regioni: una mappatura delle politiche*, <http://www.lombardiasociale.it>
- Saraceno C., (2018), *Così il reddito di cittadinanza può migliorare il Rei*, <http://www.lavoce.info>
- Tripodina C. (2017) *Diritto all'esistenza, reddito di cittadinanza e Costituzione*, Italia: Basic Income Network, [www.bin-italia.org](http://www.bin-italia.org)
- Tripodina C. (2013), *Il diritto ad una esistenza libera e dignitosa*, Torino: Giappichelli.
- Vincieri M. (2017), *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, Lavoro e Diritto, 2: 301-324.