

Studio normativo nazionale e regionale in materia di politiche sociali, con particolare riferimento all'integrazione tra servizi sociali e servizi di politica attiva del lavoro

Settembre 2018

**Il presente studio è stato redatto da Inapp in qualità di Organismo intermedio del PON SPAO con
il contributo del FSE 2014-2020 Azione 11.1.4 Ambito di attività 4**

Indice

Premessa

Il reddito di inclusione (Rei) e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali

I requisiti di accesso e il beneficio economico

Il processo di implementazione della misura

Strumenti di sostegno al reddito: una prospettiva regionale

Tavola 1. Fonti regionali - Strumenti di sostegno al reddito

Premessa

Il tema del contrasto alla povertà è un obiettivo che ha assunto negli ultimi anni caratterizzati dalla crisi economica una dimensione qualitativa e quantitativa sempre più rilevante. Il diritto all'assistenza previsto agli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione, si esplica storicamente nel nostro Paese attraverso un mix di servizi e di prestazioni monetarie, con una prevalenza di queste ultime. Altro aspetto che caratterizza l'attuazione di tale diritto è rappresentato dall'estrema frammentazione nel suo finanziamento (interventi finanziati dallo Stato, dalle Regioni, dagli enti locali ed altri in cui confluiscono fonti normative a diversi livelli).¹

Nel panorama variegato degli strumenti previsti all'uopo e rivolti a coloro che versano in condizioni di bisogno economico, l'approvazione della legge Delega n. 33 del 15 marzo 2017 si pone proprio in un'ottica di riordino della materia delle prestazioni di natura assistenziale, nonché del sistema degli interventi e dei servizi sociali, prevedendo altresì (previa emanazione di un apposito Decreto attuativo) una misura universale e nazionale, denominata "Reddito di inclusione".

Successivamente, con l'emanazione del Decreto legislativo n. 147 del 15 settembre 2017 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà", si è di fatto introdotta tale misura, che rappresenta un punto d'approdo a valle di una serie di sperimentazioni succedutesi nel corso degli anni, a partire dal reddito minimo di inserimento, all'istituzione della Carta acquisti sperimentale nel 2013 (CAS), successivamente confluita (con la legge n. 208/2015 e i successivi Decreti interministeriali del 26/5/2016 e del 16/3/2017) nel Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), a sua volta sostituito dal Reddito di inclusione (REI) a far data dal 1 gennaio 2018.²

Tale ultima misura si differenzia sostanzialmente dal SIA per il fatto di essere strutturale e non più sperimentale, mantenendo tuttavia l'impianto generale della precedente con l'aggiunta di alcuni correttivi che riguardano in particolare la durata, i beneficiari e il calcolo dell'ammontare del contributo. Restano confermati la condizionalità e l'adesione ad un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa, al fine di condurre la persona ad affrancarsi dalla condizione di povertà (articolo 3 D.lgs. n. 147/2017), prevedendo un mix tra la componente economica (beneficio), ed una serie di servizi alla persona afferenti alla rete dei servizi e degli interventi disciplinati dalla legge n. 328/2000 (rafforzati a valere su una quota delle risorse del Fondo povertà) e individuati sulla base di una valutazione multidimensionale del bisogno, contenuta nel relativo progetto personalizzato (rispettivamente artt. 5 e 6).

L'approfondimento che segue darà conto principalmente della recente riforma prevista dal Decreto attuativo n. 147/2017, per ciò che concerne alcuni aspetti tecnico-procedurali del REI, definito quale "livello essenziale delle prestazioni sociali". (art. 2, comma 13 del Decreto), così come

¹ I fondi nazionali sono ripartiti in sede di legge di stabilità e liquidati in seguito alla loro ripartizione su base regionale concordata in Conferenza Stato-Regioni; i fondi regionali sono definiti in sede di bilancio preventivo, in base alle disponibilità del periodo e alle leggi di finanziamento settoriali adottate dalle Regioni; i fondi comunali variano in maniera considerevole a seconda dell'annualità e del territorio di riferimento.

² Per una puntuale disamina di tale percorso delle misure messe in campo prima del ReI a partire dal Reddito minimo d'inserimento (previsto dalla legge finanziaria 1999 sulla base delle indicazioni fornite dal rapporto della Commissione Onofri del 1997), la nuova social card, l'implementazione del Sostegno per l'inclusione attiva, nonché alcuni dispositivi previsti dai legislatori regionali (di cui si darà conto successivamente) si veda in proposito il Focus "Povertà, sarà la volta buona?" a cura di M. Novarino e G. Marocchi in Welfare oggi n. 1-2017; Rapporto di ricerca Inapp, 2016, "Verso il sostegno per l'inclusione attiva: il processo di implementazione della carta acquisti sperimentale (Un'indagine qualitativa); Rapporto di ricerca Inapp 2017, L'implementazione del SIA: analisi di sfondo su tre territori – Puglia-Emilia Romagna – Friuli Venezia Giulia.

stabilito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, articolo 117, comma 2, lettera m).³ Nel prosieguo dell'analisi, si prevedono poi ulteriori approfondimenti innanzitutto relativamente alla natura di “diritto essenziale,” strettamente legato anche al tema dell'esigibilità dei diritti stessi.

Pare opportuno segnalare che lo strumento in esame sarà oggetto nei prossimi mesi di una profonda revisione, dal momento che l'attuale Governo Conte inserirà, salvo imprevisti, il Reddito di cittadinanza tra le misure contemplate nella prossima manovra, prevedendo altresì l'investimento di oltre due miliardi di euro per il rilancio dei Centri per l'impiego (oltre 500 strutture pubbliche di collocamento).

Il punto 19 del contratto di Governo prevede infatti l'adeguamento di tali strutture allo standard previsto negli altri paesi europei, ciò soprattutto al fine di migliorare lo stato di erogazione dei servizi al cittadino. Infatti dagli ultimi dati del Rapporto Anpal “Monitoraggio sulla struttura ed il funzionamento dei servizi al lavoro” e riferiti all'annualità 2017 emerge un grande sottodimensionamento operativo e strutturale (strutture obsolete, banche dati incomplete e non aggiornate, carenza di strumenti tecnologici), che si ripercuote sulle azioni di servizio più complesse da svolgere, limitandosi perlopiù queste ultime alla presa in carico dei soggetti. La scarsità del personale riguarda in particolare le figure specialistiche (gli orientatori, gli esperti in consulenza aziendale e i mediatori culturali) e, al contempo, occorre rafforzare la formazione e la qualificazione degli operatori.

E' noto che una riforma efficace debba incidere sia sulla capacità implementativa dei sistemi territoriali a cui è indirizzata, ma anche prevedere una sostenibilità organizzativa e gestionale verso la quale si potrebbero infrangere anche le migliori intenzioni.

Infine per delineare un quadro il più possibile esaustivo nello studio in oggetto si sono svolti altresì approfondimenti relativi alle misure di sostegno al reddito previste da alcune Regioni, al fine di far fronte ai fenomeni di disagio socio-economico, nonché per colmare il vuoto normativo determinato dalla mancata previsione di misure di contrasto alla povertà a livello nazionale e ciò antecedentemente all'introduzione del Sostegno per l'inclusione attiva e del successivo Reddito di inclusione.

Per il futuro ai fini dell'attuazione sarebbe utile strutturare un monitoraggio su come le Regioni si sono attrezzate per conciliare nonché creare integrazioni tra le misure di loro diretta emanazione, (sulla base delle competenze attribuite dalla legge n. 328/2000, seguita dalla riforma del Titolo V della Costituzione) e gli strumenti previsti a livello nazionale.

Il reddito di inclusione e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali

Pare opportuno, anticipatamente all'effettuazione della disamina tecnica di alcuni aspetti dell'istituto, segnalare l'importanza anche simbolica, dell'emanazione della disciplina *de quo*, dal momento che definisce lo strumento quale “livello essenziale delle prestazioni sociali”.

³ La legge costituzionale n. 3 del 2001, nella versione riformata dell'articolo 117, comma 2, lettera m) ha attribuito allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Ciò principalmente al fine di garantire un livello di godimento di tali diritti su tutto il territorio, demandando alle Regioni la previsione di ulteriori livelli, nonché la determinazione delle modalità organizzative riferite ai servizi.

Il legislatore nazionale attraverso tale determinazione muove dalla consapevolezza dell'importanza dell'unitarietà nell'ambito sociale, interrompendo l'inerzia perpetrata nell'individuazione degli stessi livelli essenziali delle prestazioni sociali ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, nel limite delle risorse del Fondo povertà (art. 2, comma 13).⁴

Ciò ha comportato un importante lavoro tecnico-politico finalizzato ad un impegno finanziario adeguato, che dovrà, anche se gradualmente, arrivare a soddisfare le esigenze di una politica sociale moderna. In tale ottica, le misure di contrasto alla povertà dovrebbero costituire strumenti con cui fornire livelli essenziali di assistenza alle persone che si trovano in condizioni di bisogno. Ciò anche nel solco di quanto previsto dalla legge paradigmatica n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" con riguardo alla realizzazione di un sistema che prevede l'integrazione delle politiche sociali con altre politiche, definendo responsabilità e compiti dei soggetti che concorrono alla realizzazione dello stesso, sia pubblici che privati (in ottemperanza al principio di sussidiarietà), nonché definendo l'inquadramento organico ad una serie di interventi già patrimonio del sistema di *welfare* regionale.

La sfida più urgente è all'oggi l'attuazione del processo di integrazione con le misure di sostegno al reddito in atto a livello regionale, nonché con le politiche attive del lavoro.

In tale contesto un nodo focale è rappresentato dall'attività di monitoraggio che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dovrà svolgere, così come esplicitamente previsto dall'articolo 15, comma 1, sugli aspetti specifici della misura espressamente indicati quali livelli essenziali dal decreto n. 147/2017:

- i servizi per l'informazione e l'accesso al Rei e la valutazione multidimensionale (art. 5, comma 10);
- il progetto personalizzato ed i sostegni in esso previsti (art. 6, comma 13);
- l'offerta integrata di interventi e servizi secondo le modalità definite dalle Regioni e dalle Province autonome (articolo 23, comma 4).

L'articolo 7, comma 2, stabilisce che al fine di garantire l'attuazione dei livelli essenziali di cui agli articoli 5 e 6, una quota del Fondo povertà è attribuita agli ambiti territoriali dalle Regioni per il finanziamento degli interventi di cui al comma 1. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali procede all'erogazione delle risorse destinate agli ambiti in seguito all'effettuazione di una valutazione sulla coerenza del Piano Regionale con le finalità contenute nel Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà. L'emanazione di tali documenti da parte delle Regioni deve avvenire entro centocinquanta giorni dall'entrata in vigore del presente Decreto (art. 14, comma 1).

Pare opportuno a questo punto svolgere un breve *exkursus* sulla natura di tale nozione (livelli essenziali delle prestazioni degli utenti dei servizi sociali), introdotta nel nostro ordinamento con la legge n.328/2000 e poc'anzi citata. Occorre dire che tale concetto era già presente a partire dal D. Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502, in cui nell'ottica del riordino della disciplina della materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, si definirono i cd. livelli essenziali di assistenza (LEA).

⁴ Gli interventi erogabili ai beneficiari finali sono definiti nell'ambito del Piano nazionale contro la povertà. Il Piano dispone di 300 milioni di euro nel 2018, per arrivare a oltre 700 milioni all'anno a regime tra risorse nazionali e fondi europei. A oggi, l'implementazione degli interventi per la presa in carico è sostenuta anche dal contributo del Programma Operativo Nazionale (PON) "Inclusione", in particolare sulle risorse a valere sull'avviso 3/2016 mediante il quale 486.943.523,00 euro sono stati attribuiti agli ambiti territoriali.

Successivamente la legge costituzionale n. 3 del 2001, nella versione riformata dell'articolo 117, comma 2, lettera m) ha attribuito allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Ciò principalmente al fine di garantire un livello di godimento di tali diritti su tutto il territorio, demandando alle Regioni la previsione di ulteriori livelli, nonché la determinazione delle modalità organizzative riferite ai servizi.

E' stato sottolineato da più parti in dottrina che questa clausola rappresenterebbe uno strumento privilegiato al fine di stabilire il punto di equilibrio tra esigenze di uniformità nazionale ed esercizio dell'autonomia legislativa regionale legata al decentramento.

La “costituzionalizzazione” di tale nozione che si riferisce ad un concetto di “essenzialità” non esplicitamente definito e ad un richiamo generico a tipologie di diritti non omogenei tra loro, ha alimentato nel corso degli anni dubbi ed incertezze soprattutto inerenti il contenuto ed i confini di tale competenza statale. Questi dubbi sono stati affrontati e definiti di volta in volta nei numerosi ricorsi sottoposti alla Corte Costituzionale sulla base dell'articolo 117, comma 2, lettera m).

La legge delega n. 33 del 2017 e il successivo Decreto attuativo n. 147/2017 rimandano in vari passaggi alla succitata legge n. 328/00, sia per quanto concerne la definizione dei livelli essenziali, sia in merito all'impianto dei principi ispiratori e soprattutto del sistema di *governance* in essa tratteggiata. Si richiama qui innanzitutto l'articolo 22 della suddetta legge, al fine di delineare il contenuto dei livelli essenziali.

Tale disposizione, inserita nel capo V “Interventi, servizi ed emolumenti economici del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, definisce appunto il sistema integrato di interventi e servizi sociali e fornisce un elenco di interventi che costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili,⁵ le cui caratteristiche ed i requisiti sono stabiliti dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenendo conto altresì delle risorse ordinarie già assegnate dagli enti locali alla spesa sociale. Ciò soprattutto al fine di ottimizzare le risorse stesse, evitando sovrapposizioni. In riferimento a tali interventi si prevede che le leggi regionali attuative della legge n. 328/00 stabiliscano, secondo i modelli organizzativi adottati, l'erogazione di una serie di tipologie di prestazioni.

Dall'analisi del combinato disposto dei commi 2 e 4 del medesimo articolo, si delineano alcune prime considerazioni per la definizione dei livelli essenziali. Pur essendo l'accesso a tali prestazioni universalmente riconosciuto, hanno priorità i soggetti in condizione di fragilità (art. 2 comma 3 legge n. 328/2000). Le risorse economiche (derivanti dal concorso tra Stato, Regioni e Comuni)

-
- ⁵ 1) Misure di sostegno alla povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento ;
2) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio;
3) interventi di sostegno ai minori e ai nuclei familiari in situazioni di disagio;
4) misure per sostenere le responsabilità familiari;
5) misure di sostegno alle donne in difficoltà;
6) interventi per l'integrazione sociale delle persone disabili, anche attraverso la dotazione di centri socio-riabilitativi, di comunità alloggio e di accoglienza;
7) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, nonché la socializzazione e l'accoglienza presso strutture residenziali e semiresidenziali;
8) prestazioni socio-educative per contrastare le dipendenze;
9) informazione e consulenza alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e promuovere le iniziative di auto aiuto.

costituiscono una *condicio sine qua non* per l'attivazione degli stessi e per la conseguente erogazione delle prestazioni.

Il Legislatore nazionale in tale contesto si limitava tuttavia a fornire una mera elencazione delle misure e degli interventi, nonché indirizzi alle Regioni in merito agli *standard* di erogazione, al fine di garantire un'equa distribuzione degli stessi, demandando alla successiva pianificazione nazionale e regionale il compito di specificare le caratteristiche e i requisiti delle prestazioni essenziali, inserite in un processo programmatico che vede il coinvolgimento di tutti gli attori dei diversi livelli istituzionali, Stato, Regioni ed Enti Locali.

Le motivazioni del ritardo nella definizione (a livello nazionale) dei livelli essenziali delle prestazioni sono state attribuite in un primo tempo alla difficoltà di procedere ad una standardizzazione delle prestazioni sociali. Tuttavia tale teoria pare all'oggi superata, dal momento che i bisogni dei cittadini possono essere classificati agevolmente in un elenco di prestazioni dal sistema dei servizi. In realtà tale inerzia del Legislatore pare attribuirsi fondamentalmente alla circostanza che determinare le prestazioni in termini di livelli essenziali significa attribuire un diritto agli utenti dei servizi sociali, con tutto quello che ciò comporta soprattutto in termini di esigibilità degli stessi. Ovviamente tale assunto si lega intrinsecamente con la scarsità di risorse finanziarie destinate alle politiche sociali, che nel corso degli anni hanno subito una costante contrazione.

Una parte della dottrina ha interpretato tale mancata definizione anche come una sorta di "abdicazione" dello Stato nei confronti delle Regioni, che comunque mantengono la potestà esclusiva in materia. Ciò, d'altra parte, provoca di fatto una differenziazione tra i vari contesti territoriali, determinando uno snaturamento del principio di unitarietà ed uniformità dell'ordinamento giuridico, sancito appunto dall'articolo 117 Cost.

Da un'attenta disamina delle fonti primarie regionali (in attuazione della legge n. 328/2000), si segnala che le Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione hanno proceduto a definire autonomamente e nell'esercizio della competenza attribuita i livelli essenziali delle prestazioni.

All'oggi nella maggior parte dei territori le disposizioni normative hanno riprodotto l'elenco contenuto nell'articolo 22, assumendo tuttavia diritti con caratteristiche anche molto eterogenee e diversificate (soprattutto a causa della condizionalità dal punto di vista finanziario) e ciò ha prodotto una ricaduta sia nel contenuto degli stessi sia nelle diverse tipologie di prestazioni.

I requisiti di accesso e il beneficio economico

Venendo ora all'analisi specifica del D.lgs. n. 147/2017, l'articolo 3 è dedicato ai beneficiari della misura, la cui concessione previa presentazione della richiesta, è subordinata alla condizione che i componenti del nucleo familiare siano in possesso congiuntamente di alcuni requisiti relativi alla residenza e soggiorno nonché economici.

Il comma 192 della legge di Bilancio 2018 è intervenuto successivamente apportando ulteriori modifiche al testo originario in uno spirito sempre più "universalistico" della misura, estendendo la platea dei beneficiari, attraverso l'abrogazione dell'articolo 3 comma 2 del Decreto n. 147/17. Decadono pertanto dal 1° luglio 2018 i requisiti, già previsti per il SIA, riferiti alla composizione del nucleo familiare richiedente⁶ e permangono i seguenti:

⁶Requisiti del nucleo familiare (in almeno una delle seguenti condizioni):

1) Requisiti di residenza e soggiorno del soggetto richiedente:

- Residente in Italia da almeno 2 anni in via continuativa al momento della presentazione della domanda;
- cittadino dell'UE o suo familiare titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente o cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiorni di lungo periodo.

2) Requisiti economici del nucleo familiare (da possedere congiuntamente):

- Valore ISEE non superiore a 6 mila euro (si segnala il consistente aumento previsto rispetto al SIA in cui tale soglia non superava i 3.000 euro);
- valore ISRE (indicatore reddituale dell'ISEE, ottenuto dividendo l'IRS per la scala di equivalenza, al netto delle maggiorazioni) non superiore a 3 mila euro. Con riguardo alle regole di determinazione del beneficio in sede di prima applicazione viene coperto il 75% della soglia di 3000 euro;
- valore del patrimonio immobiliare diverso dalla casa di abitazione non superiore a 20 mila euro;
- valore del patrimonio mobiliare (conti correnti, depositi ecc) non superiore a 6 mila euro, accresciuto di 2.000 euro per ogni componente del nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di 10.000 euro.

Il decreto prevede infine altri requisiti:

- I componente del nucleo familiare non devono inoltre percepire prestazioni di assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) o altri ammortizzatori sociali di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria;
- non devono essere proprietario di autoveicoli e/o motoveicoli immatricolati la prima volta nei 24 mesi antecedenti la richiesta (esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui si prevede un agevolazione fiscale per persone con disabilità);
- non devono possedere navi o imbarcazioni da diporto (art. 3, c.1, D.lgs. 171/2005).

Il valore del beneficio economico mensile varia, come già detto, sulla base dei componenti il nucleo familiare e ovviamente dalle risorse già possedute dal nucleo medesimo.

Tabella 1, Valore mensile massimo del beneficio economico

Numero componenti	Beneficio massimo mensile
1	187,50
2	294,40
3	382,50
4	461,30
5	534,00
6 o piu	539,82

-
- presenza di un figlio minorenni;
 - presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore o tutore;
 - presenza di una donna in stato di gravidanza accertata (nel caso di unico requisito la domanda deve essere presentata non prima dei quattro mesi dalla data presunta del parto e corredata da documentazione medica di una struttura pubblica);
 - presenza di almeno un lavoratore di età pari o superiore a cinquantacinque anni che si trovi in stato di disoccupazione .

L'articolo 1 comma 193 della legge di Bilancio 2018 ha previsto un incremento del massimale annuo del 10% riferito alla componente economica del Rei. Ciò grazie ad un incremento del Fondo Povertà di 300 milioni per il 2018 e di 700 milioni per il 2019. Inoltre si sono incrementati anche gli importi relativi al 2020 ed al 2021, portati rispettivamente a 783 milioni (dai precedenti 665 milioni) e a 755 milioni (dai precedenti 637 milioni). Infine dal 2020 si prevede un aumento della percentuale (dal quindici al venti per cento) relativa al Fondo Povertà vincolata al finanziamento degli interventi, nonché servizi sociali necessari per la messa a regime dell'istituto in esame (comma 196).

In particolare, il beneficio massimo mensile, così come disciplinato dall'articolo 4, è ridotto dell'importo mensile degli eventuali trattamenti assistenziali riferiti al nucleo familiari, ad eccezione di quelli non sottoposti alla prova dei mezzi (ad esempio nel caso di indennità di accompagnamento). Si prevede altresì nel caso in cui i componenti del nucleo familiare percepiscano redditi, che il beneficio subisca un'ulteriore riduzione di un importo pari al valore dell'IRS, adottato ai fini dell'ISEE, non prendendo in considerazione i benefici assistenziali già sottratti.

La concessione del beneficio è riferita ad un periodo massimo di 18 mesi (erano 12 per il SIA con un'erogazione bimestrale), rinnovabile per ulteriori 12 mesi (articolo 4, comma 5). In tale ultimo caso la richiesta dovrà essere inoltrata non prima di 6 mesi dall'erogazione dell'ultima mensilità.

Il processo di implementazione della misura

Come detto poc'anzi, la *condicio sine qua non* per ottenere il Rei è rappresentata da un lato dalla validità del possesso dei requisiti previsti ed inoltre dalla sottoscrizione di un progetto personalizzato.

Dall'analisi e scomposizione del processo di implementazione della componente passiva (beneficio economico) e della presa in carico del soggetto richiedente così come disciplinato dal Decreto, si delinea una complessa architettura della misura che vede il coinvolgimento/interazione di una pluralità di attori (Comuni/ambiti territoriali, Regioni, Inps, Poste italiane, Servizi sociali professionali, Centri per l'impiego, Ministero del Lavoro, segretariato sociale), anche attraverso l'utilizzo di sistemi per la condivisione ed il trasferimento delle informazioni.

Sulla base della verifica delle informazioni specifiche di cui i soggetti attuatori (Comuni e Inps) sono in possesso relative ai beneficiari (anagrafica, situazione economica e accesso ad altre misure) e previo accertamento dei requisiti l'Inps⁷ riconosce e dispone il pagamento del beneficio, in tale fase condizionato alla sottoscrizione del progetto personalizzato.

In caso di esito positivo delle suddette verifiche entro 25 giorni lavorativi dalla richiesta del Rei è programmata un'analisi preliminare al fine di orientare le successive scelte relative alla definizione del progetto personalizzato (art. 6), che viene elaborato dai servizi sociali del Comune, in sinergia con i Servizi per l'impiego, i Servizi sanitari, le scuole e con soggetti privati, in particolare soggetti no profit attivi sul territorio con riguardo alla tematica degli strumenti di contrasto alla povertà.

⁷ Circolare Inps n. 172 del 22 novembre 2017 contenente il modulo di domanda e le istruzioni per gli operatori.

Gli impegni da svolgere sono individuati sulla base di una valutazione delle problematiche e dei bisogni del nucleo familiare, che analizza vari aspetti: la condizione personale e sociale, il reddito, la situazione lavorativa, l'educazione, l'istruzione, la formazione, la condizione abitativa, nonché le reti familiari e sociali.

In esito a tale analisi, sulla base della specifica situazione di povertà emersa del nucleo familiare, saranno definite le caratteristiche e i contenuti del progetto, redatto che, pertanto, potrà assumere la forma di:

- patto di servizio (art. 20 del D. Lgs. 150/2015) o programma di ricerca intensiva di occupazione (art. 23 del D. Lgs. 150/2015), redatti per ciascun membro del nucleo familiare abile al lavoro e in condizione di non occupazione; tali modalità si prefigurano quando la situazione di povertà analizzata risulta connessa esclusivamente alla situazione lavorativa e presuppongono l'intervento del Centro per l'impiego;
- progetto personalizzato (art. 7), la definizione del quale prevede due diverse modalità a seconda della presenza di bisogni complessi del nucleo familiare; laddove emerga la necessità di sviluppare un quadro di analisi approfondito, il servizio sociale avvia la costituzione di un'equipe multidisciplinare per la redazione del progetto, composta da un operatore sociale e da altri operatori a seconda dei bisogni del nucleo più rilevanti; in assenza di bisogni complessi, la predisposizione del progetto personalizzato, eventualmente in versione semplificata, sarà curata direttamente dal servizio sociale.

Tale progetto oltre agli obiettivi che intende raggiungere indica altresì gli interventi offerti dalla rete comunale messa in campo in materia di servizi sociali, politiche attive, istruzione, salute e formazione. Pertanto in tale sistema appaiono centrali da un lato la disponibilità dei servizi e dall'altro la presa in carico da parte del soggetto pubblico anche con l'ausilio di soggetti privati attivi nell'ambito di interventi di contrasto alla povertà (ad esempio gli enti *no profit*).

Al fine di assicurare un'omogeneità nei criteri di valutazione, gli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale (Linee guida), così come già previsto per il Sia sono definiti attraverso l'emanazione di apposito Decreto dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Successivamente, il progetto relativo al Rei viene sottoscritto da tutti i componenti del nucleo familiare entro 20 giorni lavorativi dalla data in cui si è proceduto ad effettuare l'analisi preliminare. Solo in riferimento all'annualità 2018, pur in assenza della sottoscrizione suddetta si prevede la concessione per un periodo di 6 mesi.

Il beneficio viene concesso dall'Inps e decorre dal mese successivo alla richiesta dello stesso ed è erogato per il tramite di carta acquisti, rinominata dall'attuale decreto "Carta Rei" (che sostituisce la Carta SIA).

L'uso esclusivo della carta da parte del titolare è condizionato alla ricezione del Pin in busta chiusa all'indirizzo riportato nella domanda redatta dal beneficiario/richiedente.

La CartaREI⁸ consente di svolgere le seguenti operazioni:

- prelevare contanti per un tetto limite di 240 euro, al costo del servizio;
- fare acquisti tramite POS nei supermercati, negozi di generi alimentari, farmacie e parafarmacie abilitati;
- pagare presso gli uffici postali bollette relative a forniture elettriche e del gas;
- aver sconti pari al 5% sugli acquisti nei negozi e parafarmacie convenzionate, ad eccezione degli acquisti di farmaci e del pagamento di ticket. Negli ATM Postamat si può effettuare il controllo del saldo e la relativa lista dei movimenti.

Altro punto molto importante del Decreto n. 147/2017 è rappresentato dall'istituzione, a partire dall'entrata in vigore del ReI, del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS) presso il Ministero del Lavoro. Tale sistema si articolerà in:

- Sistema informativo delle prestazioni e dei bisogni sociali (banca dati delle prestazioni sociali, banca dati delle valutazioni e progettazioni personalizzate);
- Sistema informativo dei servizi sociali (banca dati dei servizi attivati, banca dati delle professioni e degli operatori sociali).

In tale ambito si prevede la costituzione anche di una specifica sezione denominata Banca dati ReI alimentata dagli ambiti territoriali, al fine di condividere le informazioni relative ai nuclei familiari.

Il decreto ReI stabilisce inoltre, alcuni obblighi per i componenti del nucleo familiare (presenza agli appuntamenti prefissati con i competenti servizi responsabili del progetto; partecipazione a iniziative di orientamento, di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione; accettazione di un'offerta di lavoro congrua; frequenza e impegno scolastico; comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute).

Le sanzioni previste in caso di inadempimento di tali obblighi prevedono la decurtazione parziale o totale di una o più mensilità, fino ad arrivare alla decadenza della prestazione (con l'impossibilità di farne nuova richiesta prima di un anno) ed eventualmente anche dallo stato di disoccupazione.

Analoghe sanzioni, quantificabili anche in importi monetari prestabiliti (dai 1.000 ai 3.000 euro), prevedendo anche la restituzione dell'indebito ricevuto, sono contemplate nel caso in cui si riscontri la non veridicità delle informazioni dichiarate relativamente, in particolare, a reddito e patrimonio o alla composizione/variazione del nucleo.

Si segnala infine che in fase di passaggio dal Sia a l ReI, i soggetti a cui è stata concessa la prima nel 2017 continueranno a percepirla per la durata e con le modalità precedentemente previste, inoltre a partire dal 1 gennaio 2018 saranno abilitati ai prelievi di contante entro il limite previsto per il REI (240 euro mensili).

La trasformazione del SIA in REI può essere disposta nel caso in cui i beneficiari soddisfino anche i requisiti di accesso alla nuova misura. Sarà comunque garantita la fruizione del beneficio maggiore. Nel caso di avvenuto passaggio la durata del REI è ridotta per il numero di mesi in cui si è concretamente fruito del SIA e verrà erogato sulla stessa carta di pagamento.

I beneficiari che non intendono effettuare il passaggio, alla scadenza del SIA possono richiedere l'accesso al REI, che in tale caso avrà una durata massima di 6 mesi, al fine di consentire una copertura del beneficio (REI+SIA) pari a 18 mesi.

⁸ Si segnala che Poste Italiane precedentemente nell'ambito della sperimentazione della Social Card e successivamente del Sia ha svolto un ruolo di gestore del servizio. Tale assunto trova conferma anche nelle disposizioni del Decreto ReI.

Coloro che avranno terminato di usufruire del SIA nel bimestre settembre/ottobre 2017 e se in possesso dei requisiti previsti, possono accedere e ricevere il beneficio Rei anche nel bimestre novembre/dicembre per non incorrere in un'interruzione dello stesso.

Il REI sostituisce di fatto il SIA, pertanto la richiesta relativa a quest'ultimo non potrà essere presentata a partire dal 1 novembre 2017.

Strumenti di sostegno al reddito: una prospettiva regionale

Come accennato sopra, anche le Regioni, attraverso l'esercizio della potestà legislativa residuale, sono intervenute in materia di contrasto alla povertà, al fine di rispondere alla crisi economica nazionale ed internazionale e di contrastare la vulnerabilità economica crescente di persone e famiglie.

L'intensificazione di tali interventi ha di fatto coinciso con la riforma del titolo V della Costituzione L. n. 3/2001, nonché con l'adozione dei decreti attuativi della legge quadro n. 328/00.

Con riferimento al tema specifico del contrasto alla povertà i provvedimenti legislativi regionali adottati sono fondamentalmente riconducibili a tre categorie:

- Leggi economico-finanziarie tra cui leggi di bilancio, di variazioni di bilancio, e finanziarie.
- Leggi di riorganizzazione dei servizi sociali, che assumono la lotta alla povertà e all'esclusione quali obiettivi dell'azione regionale in coerenza con i dettami della legge paradigmatica n. 328/2000, tentando altresì di operare un'armonizzazione tra la riconosciuta autonomia regionale in materia ed il recepimento dello schema di intervento proposto dal legislatore nazionale. Scorrendo gli articolati delle varie fonti si osserva uno sviluppo diversificato delle stesse: in alcuni casi si prevedono disposizioni generali relative all'obiettivo di lotta alla povertà, in altri sono contenuti rimandi alla programmazione o ad atti successivi ed in altri ancora si trova menzione degli interventi di contrasto alla povertà definiti quali livelli essenziali delle prestazioni da garantire sul territorio regionale.
- Leggi aventi ad oggetto specificatamente ed esclusivamente gli strumenti di contrasto alla povertà, che riguardano prevalentemente l'istituzione di forme di sostegno economico, già a partire dal 2005 (si veda ad esempio il reddito di cittadinanza previsto dalla legge regionale n. 6/2006 del Friuli Venezia Giulia, il programma di promozione della cittadinanza sociale della legge regionale n. 3 del 2005 della Basilicata).

Con l'avvento della crisi economica ed occupazionale che ha interessato tutto il Paese a partire circa dal 2009, si assiste ad un aumento della produzione legislativa ed amministrativa regionale non solo in termini di attivazione concreta di risposte propriamente socio-assistenziali, ma soprattutto un crescente impegno economico per l'erogazione di ammortizzatori sociali in deroga, destinati a lavoratori di comparti ed imprese non coperti da istituti ordinari (cassa integrazione guadagni) e ciò a fronte di una progressiva decurtazione progressiva delle risorse disponibili.⁹

⁹ Per una puntuale disamina si veda M. D'Onghia, Misure regionali anticrisi, a cura di: L. Vandelli, F. Bassanini, Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni, Il Mulino, 2012.

Venendo alla nostra analisi ed in considerazione dell'estrema eterogeneità¹⁰ degli interventi relativi agli strumenti di sostegno al reddito, nell'approfondimento in oggetto ci si limiterà a svolgere una sintetica disamina delle realtà in cui il Legislatore regionale ha previsto tali istituti attraverso fonti

primarie e secondarie e a fornire minime ipotesi di confronto. Ciò anche al fine di verificare l'eventuale integrazione con le misure di contrasto alla povertà previste successivamente a livello statale.

Lo studio ed il confronto è stato condotto con riferimento ad alcuni casi regionali che hanno consentito di esemplificare le caratteristiche principali di tale produzione normativa.

La Tavola 1 (in allegato) riporta la sistematizzazione/analisi delle fonti prodotte a livello regionale con riguardo ai seguenti territori: Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Puglia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trento, Bolzano, Basilicata, Lazio, Lombardia, Molise, Umbria.

Occorre segnalare che l'elenco proposto non può considerarsi esaustivo dal momento che in un panorama così variamente declinato, in alcuni territori il Legislatore regionale ha prodotto una normativa molto dettagliata (in molti casi anticipando i contenuti delle misure previste a livello statale) ed in altri le misure non sono state normate o sono in via di definizione.

Gli aspetti oggetto di disamina sono stati precedentemente selezionati: nome della misura, leggi/regolamenti/protocolli d'intesa (ove previsti), beneficiari, requisiti di accesso, importo mensile, durata, integrazione con misure nazionali, progetti personalizzati, servizi coinvolti, cause di decadenza del beneficio, monitoraggio.

In generale, per tutti i territori si evidenziano caratteristiche comuni relative ai requisiti di accesso (cittadinanza e residenza), che verranno confermati per le misure a livello nazionale (prima Sia e successivamente Rei). In alcuni contesti tuttavia (Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta) sono contemplate eccezioni a tale previsione, avuto riguardo alla condizione degli emigrati di ritorno dall'estero.

Altro aspetto particolarmente interessante è rappresentato dalla previsione in tutte le misure regionali dell'obbligatorietà dell'adesione da parte del nucleo beneficiario al progetto di attivazione sociale e di inserimento lavorativo, pena la decadenza del beneficio nel caso di mancata adesione o mancato rispetto degli adempimenti ivi previsti o di reiterazione di comportamenti che contrastano con gli obiettivi prefissati nello stesso.¹¹ La tipologie di attività si differenziano in base al bisogno evidenziato (ricerca attiva di lavoro, frequenza scolastica, formazione professionale, prevenzione e tutela della salute ecc.).

¹⁰ Si segnala che in alcuni territori si è prodotta una normativa molto dettagliata, in molti casi anticipando i contenuti delle misure previste a livello statale ed in altri le misure non sono state normate o sono in via di definizione. Si veda in proposito la Toscana in cui si è recentemente approvato il Piano regionale di sviluppo che prevede la successiva introduzione del reddito di solidarietà attiva, nonché le Marche.

¹¹ Si rende noto che solo in due casi sono previste esclusioni da tale prescrizione: in Sardegna e per i nuclei familiari composti da anziani ultra ottantenni, tra cui almeno uno con un'invalidità certificata superiore al 90%, nonché per le famiglie in cui vi sono soggetti con gravi infermità mentali. In tali situazioni la condizionalità dovrà essere valutata e proporzionata sulla base delle effettive capacità dei soggetti che compongono il nucleo familiare.

In tale fase di attuazione della misura a livello nazionale, uno degli aspetti più interessanti è senz'altro rappresentato dall'eventuale integrazione con le misure eventualmente previste nelle singole realtà regionali, soprattutto alla luce di quanto espressamente previsto dall'articolo 14, comma 6 del D.lgs n. 147 secondo cui le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano “con riferimento ai propri residenti, possono integrare il Rei, a valere su risorse regionali, con misure regionali di contrasto alla povertà (...) che amplino la platea dei beneficiari o incrementino l'ammontare del beneficio economico”.

L'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, la Puglia, la Sardegna, la Valle d'Aosta si sono organizzate fin da subito nel senso di promuovere tale integrazione. Nel passaggio dal Sia al Rei e per rispondere alle novità apportate con l'emanazione del Decreto legislativo n. 147/2017, alcune

Regioni stanno già provvedendo a rivedere le normative su specifici aspetti relativi alle misure introdotte nei loro territori, ai fini dell'adeguamento con il Rei.

Nello specifico in Friuli Venezia Giulia si è di fatto anticipata l'emanazione degli strumenti di sostegno al reddito a livello nazionale, finalizzati all'uscita dalla condizione di povertà, infatti con la legge regionale 10 luglio 2015 n. 15 “Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito” si è previsto uno strumento denominato “Misura attiva di sostegno al reddito”. Il successivo regolamento di attuazione (Decreto del Presidente della Regione del 15 ottobre 2015, n. 0216/Pres) è un testo molto articolato che fornisce definizioni, disciplina nel dettaglio la misura stessa e prevede all'articolo 17 bis specifiche modalità di coordinamento con il Sostegno per l'inclusione attiva che vengono dettagliate attraverso l'emanazione di un protocollo d'intesa di cui all'articolo 2, comma 4, del Decreto interministeriale 26 maggio 2016 ed altri atti ad esso correlati, preliminarmente approvati dalla Giunta regionale.¹²

Nel solco di tale esigenza di armonizzazione e soprattutto al fine di evitare una discontinuità nelle erogazioni ed il verificarsi di disagi nei confronti dei beneficiari della misura regionale, si segnala altresì l'emanazione della recente legge regionale 6 novembre 2017 n. 35 recante “Disposizioni per l'ampliamento del reddito di Inclusione ed il suo coordinamento con la misura attiva di sostegno al reddito”.

In particolare, gli articoli 1 e 2 sono dedicati all'integrazione, nonché al coordinamento tra le misure stesse. In sede di prima applicazione l'articolo 1 prevede per la misura regionale un ampliamento dei beneficiari attraverso un'integrazione del beneficio economico corrisposto a livello nazionale con importi declinati in relazione alla presenza o meno di minori (a partire da un importo base di 185 euro mensili). L'articolo 2 apporta inoltre modifiche alla durata del beneficio in linea con quanto previsto per il Rei (da 12 mesi si passa a 18, rinnovabili per altri 12) con un tetto Isee di massimo 6.000 euro (rimasto invariato).

Nella Regione Emilia Romagna il reddito di solidarietà (RES), disciplinato dall'articolo 8 della legge regionale n. 24/2016 “Misure di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito” e dal successivo regolamento di attuazione n. 2 del 6 aprile 2017 “Regolamento di attuazione ai sensi dell'art. 8 legge regionale n. 24/2016 Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito”, si rivolge ad una platea di potenziali beneficiari di circa 80 mila aventi diritto e prevede un ammontare variabile in ragione della numerosità del nucleo familiare, da 80 euro mensili per un membro, fino

¹² A tal fine è opportuno citare anche il successivo regolamento di modifica al regolamento citato per la misura attiva di sostegno al reddito, di cui all'articolo 2 della legge regionale 10 luglio 2012, n. 15 (Decreto del Presidente della Regione del 27 settembre 2016, n. 0180/Pres).

ad arrivare a 400 euro riferiti a 5 o più membri (art. 4), una durata di 12 mesi (art. 5),¹³ nonché un Isee pari o inferiore a 3.000 euro (art. 2).

L'articolo 1, comma 3 del regolamento di attuazione della suddetta legge n. 24 /2016 prevede: “Il reddito di solidarietà è attuato attraverso l'integrazione con le misure di contrasto alla povertà attive a livello nazionale. Esso si integra in particolare con il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) aumentandone la platea dei beneficiari”.

L'articolo 9 poi è dedicato specificatamente alle “modalità di coordinamento tra il Reddito di Solidarietà e il Sostegno per l'inclusione attiva”¹⁴ ed il successivo articolo 10 demanda ad ulteriori atti la disciplina delle procedure operative relative alla gestione della misura, tra cui un “modello unificato di domanda” per richiedere sia la misura regionale che quella nazionale.

Anche nella Regione Puglia la legge regionale n. 3/2006 che introduce il cd. “reddito di dignità” ha inteso promuovere una strategia in sinergia e in coerenza con la misura di sostegno al reddito a livello nazionale (SIA) assorbendo ed integrando la stessa per ciò che concerne: i requisiti, le modalità di accesso, nonché i criteri di determinazione del beneficio economico, l'entità del contributo massimo e le procedure di presentazione della domanda.

In particolare, il Regolamento n. 8 del 23 giugno 2016, titolo II, artt. 4 e 5 ha definito i requisiti di accesso al Red e il sistema di valutazione dei bisogni nel rispetto di quanto stabilito in riferimento al Sia dalla legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), così come disciplinati in dettaglio nel Decreto interministeriale del 26 maggio 2016. Con successiva Delibera della Giunta regionale n. 1014 del 7 luglio 2016 la Regione ha provveduto ad approvare l'avviso pubblico con la domanda di accesso al Red, strettamente correlata alla misura Sia nazionale sia per quanto riguarda l'integrazione delle risorse finanziarie, sia per i requisiti d'accesso, la presa in carico, fermo restando l'obiettivo dell'Amministrazione regionale di ampliare la platea dei beneficiari e di estendere gli importi economici riconosciuti ai beneficiari del Sia.

Con l'emanazione del Protocollo di intesa tra Ministero del lavoro e Politiche Sociali, Ministero dell'economia e delle finanze e Regione Puglia (delibera G.R del 31 gennaio 2017, n. 51) si sono disciplinati i rapporti finanziari per l'integrazione del fondo “Carta acquisti” da parte della Regione per il finanziamento del reddito di dignità, in raccordo con il sostegno per l'inclusione attiva.

Infine in seguito all'emanazione del Decreto legislativo n. 147/2017 la Regione ha provveduto ad emanare il regolamento n. 2 del 2018, al fine di adeguare le previsioni riferite al Red alle nuove disposizioni del decreto Rei.

La Regione Sardegna (L.R n. 18/2016 e successive Linee guida di attuazione) si è dotata del reddito di inclusione sociale (REIS) promuovendo fin da subito l'integrazione con il SIA (accesso,

¹³ L'art. 5 comma 2 disciplina inoltre alla scadenza dei 12 mesi previsti, la possibilità di una ulteriore concessione per un periodo di dodici mesi, previa interruzione di sei mesi e presentazione di una nuova domanda, a condizione che permangano i requisiti di accesso, verificati in seguito ad una rivalutazione ed eventuale ridefinizione del Progetto di attivazione sociale e d'inserimento lavorativo e sempre in presenza di risorse disponibili.

¹⁴ In particolare si prevedono: medesime modalità di accesso; utilizzo del medesimo supporto per la concessione del beneficio economico; medesime modalità di presa in carico; medesime procedure integrate per la verifica dei requisiti di accesso.

attivazione e condizionalità), un aumento dell'importo mensile,¹⁵ nonché il recupero delle domande escluse dal bando nazionale, causa insufficiente punteggio.

Le risorse regionali da destinare ai sussidi monetari finalizzati all'integrazione con il SIA, confluiscono sul conto corrente infruttifero presso la tesoreria dello Stato, previa stipula del

protocollo d'intesa con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e definizione dei rapporti finanziari con apposito atto tra Regione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Dall'analisi si evidenzia inoltre che in alcuni territori le misure di sostegno al reddito si caratterizzano perlopiù quali strumenti di attivazione lavorativa in senso stretto, piuttosto che come misure di "reddito minimo".

In particolare, nella Regione Basilicata il reddito minimo d'inserimento (legge regionale n. 26/2014) è rivolto prevalentemente a coloro che non hanno o hanno perso il lavoro. L'ammontare mensile del beneficio è di 450 euro per una durata di 3 mesi rinnovabili. I tetti ISEE sono pari a 9.000 euro per i disoccupati di lunga durata e di 15.500 euro per coloro che provengono dalla cd. "mobilità in deroga".

In tale ottica si colloca anche il Lazio che con la legge regionale n. 4 del 2009 ha previsto il cd. "reddito minimo garantito". Non è stato più rifinanziato nel 2014 e nel 2015 e ciò in attesa di una normativa quadro nazionale. Nella misura del Contratto di ricollocazione (Fse 2014-2020) è stata inserita l'indennità di partecipazione, un aiuto economico per un periodo di sei mesi destinato ai disoccupati (over 30) di lunga durata.

Particolarmente interessante inoltre è l'istituto del reddito di autonomia nella Regione Lombardia, che prevede misure differenziate per le aree di vulnerabilità sociale: buono di 400 euro per 12 mesi rivolto ad anziani, disabili, separati e divorziati (sostegno abitativo); "bonus famiglia" rivolto ad una platea di 8 mila nuclei in situazione di disagio, nonché la "dote unica lavoro" per coloro che versano in condizione di disoccupazione da oltre 36 mesi.

Tra le Province autonome Trento e Bolzano hanno introdotto per prime attraverso propri atti normativi strumenti di sostegno al reddito.

In particolare, la Provincia autonoma di Trento già dal 2009 ha previsto il cd. *reddito di garanzia* (Delibera della Giunta provinciale n. 2216 e successive modificazioni) per i nuclei familiari aventi un limite di reddito individuato dall'Icef (indicatore di condizione economica del nucleo familiare), il cui importo massimo è di 950 euro per un periodo di quattro mesi, prorogabili di ulteriori quattro e dopo un periodo di due soste (4 mesi ciascuna), rinnovabile ancora due volte per quattro mesi. Successivamente, e trascorsa una pausa di dodici mesi, può essere presentata una nuova domanda. L'erogazione del beneficio è condizionata dall'accettazione delle opportunità lavorative offerte dall'agenzia del lavoro, al fine di uscire dalla condizione di povertà.

Nella Provincia autonoma di Bolzano il *reddito minimo di inserimento* (Decreto del Presidente della Giunta provinciale 11 agosto 2000, n. 30, Regolamento relativo agli interventi di assistenza

¹⁵ Mentre per il SIA gli importi erogabili sono calcolati sulla singola persona e variano da un minimo di 80 euro ad un massimo di 400, per il REIS e, a parità di condizione del nucleo, si parte da un minimo erogabile di 200 euro fino ad arrivare ad un massimo di 500, riferito a tutti i target in possesso di qualsiasi Isee.

economica sociale ed al pagamento delle tariffe nei servizi sociali), introdotto per contrastare la povertà e l'emarginazione sociale di coloro che si trovano in situazioni di emergenza individuale e/o familiare. La temporaneità è una delle caratteristiche di tale misura, erogata mensilmente per massimo 6 mesi, estendibili a 12 nei casi previsti dalla legge, sulla base di una valutazione della situazione reddituale del nucleo familiare.¹⁶

Per quanto concerne l'esperienza della Valle d'Aosta (L.R. n. 18/2015, L.R. n. 1/2016, L.R. n. 13/2017 e D.G.R. 1103/2017) sono previsti importi variabili tra 450 e 550 euro mensili e con tetto Isee di 6.000 euro e la durata massima scende a cinque mesi (prorogabili per ulteriori 3 dopo un mese di interruzione). I beneficiari sono identificati in coloro che risiedono in Valle d'Aosta da 3 anni, con Isee fino a 6mila euro, sopra i 30 anni, non ancora in possesso dei requisiti per la pensione, che hanno lavorato per almeno un anno negli ultimi cinque. Con riguardo al tema dell'integrazione è interessante notare che in tale contesto si prevede il cumulo del beneficio con il SIA, nel caso in cui l'importo annuo non superi il reddito minimo escluso da imposizione fiscale.

Con riferimento al profilo della sussidiarietà ed il coinvolgimento del territorio il Rei (così come precedentemente il Sia) prevede la sinergia di attori diversi (Ambiti/comuni, centri per l'impiego o altri servizi operanti sul territorio in materia di lavoro, aziende sanitarie, soggetti del terzo settore ecc..). Sarà pertanto interessante per il futuro svolgere approfondimenti mirati al fine di indagare, tra l'altro, le modalità con cui si esplicano tali sinergie.

Le esperienze maturate soprattutto in passato nell'ambito delle sperimentazioni poste in essere a vari livelli hanno evidenziato la necessità di individuare in maniera sempre più puntuale le risorse necessarie e le misure da realizzare, sia attraverso un'analisi approfondita del contesto dove le azioni di politica sociale vanno ad insistere, sia implementando una valutazione strutturata dell'impatto delle misure introdotte (sia con riferimento agli effetti sui destinatari e sugli apparati amministrativi deputati, sia in termini di spesa delle risorse e di durata delle procedure).

Seguendo tale impulso alcune Regioni prevedono azioni di monitoraggio degli interventi. Per il Friuli Venezia Giulia tale attività si svolge ogni 5 mesi ed è contemplata anche una valutazione finale. In Emilia Romagna i Comuni in raccordo con i CPI e altri servizi coinvolti monitorano il rispetto degli impegni previsti nel progetto di attivazione sociale ed inserimento lavorativo. Si prevede inoltre un Rapporto sull'attuazione (dopo 14 mesi dall'entrata in vigore della misura e a regime ogni due anni). In Basilicata infine è istituito un tavolo permanente di monitoraggio per tutta la durata del programma.

Le questioni aperte sono all'oggi ancora molteplici, tuttavia i recenti interventi del legislatore regionale sembrano procedere nella direzione, (supportata anche a livello statale) di tentare di correggere alcuni vizi ormai radicati tra cui si rammenta la frammentazione delle politiche, l'estemporaneità delle risposte in termini di azioni, (legate soprattutto all'urgenza dei periodi di crisi), nonché la prassi di istituire interventi monetari *una tantum*, svincolati dal sistema complessivo dei servizi alla persona.

¹⁶ Per l'anno 2018 la quota massima di reddito minimo d'inserimento assegnabile ad una persona singola ammonta a € 600,20 € mensili, un nucleo composto da due persone riceverà massimo € 785,30, quattro persone € 1.100,00, etc..

Tavola 1. Fonti regionali - Strumenti di sostegno al reddito

FRIULI VENEZIA GIULIA

Misura	Misura attiva di sostegno al reddito (MIA)
Leggi e Regolamenti	L.R n. 15/2015; D.P.Reg 15 ottobre 2015 n. 0216; Regolamento per l'attuazione della misura di sostegno al reddito, di cui all'articolo 2 della l.r n. 15 del 10 luglio 2015 legge regionale 8 novembre 2017, n. 35
Beneficiari	Nuclei familiari anche monopersonali (ampliamento platea attraverso un'integrazione del beneficio economico corrisposto dallo Stato attraverso la legge regionale n. 35 del 8 novembre 2017)
Requisiti di accesso	a) Residenza di almeno un componente in Regione da almeno 24 mesi; b) almeno un componente cittadino italiano o comunitario ovvero familiare di cittadino italiano o comunitario non avente la cittadinanza di uno Stato membro che sia titolare di diritto di soggiorno, ovvero cittadino straniero in possesso del permesso di soggiorno CE, ovvero titolare di protezione internazionale; c) ISEE inferiore a 6.000 euro; d) componenti di oltre 18 anni disponibili che aderiscano ad un percorso concordato; e) componenti non destinatari nei 18 mesi precedenti la presentazione della misura di provvedimenti di decadenza della stessa o da altre prestazioni agevolate (art. 75 D.P.R. n. 445 del 200 Testo unico in materia di documentazione amministrativa); f) nessun componente intestatario di autovetture soggette all'addizionale erariale della tassa automobilistica di cui all'art. 23, comma 21 del Decreto legge n. 98 /2011 Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria; g) nessun componente intestatario di navi e imbarcazione da diporto; g bis) No componenti beneficiari della nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) e assegno di disoccupazione (ASDI); h) non beneficiari di ulteriori trattamenti economici.
Importo mensile	Integrazione beneficio economico con importi crescenti in relazione alla presenza di minori (a partire da un minimo di 185 euro mensili ad un massimo di 285 euro mensili)
Durata	Max 18 mesi, rinnovabili per ulteriori 12 Integrazioni Rei (legge regionale 8 novembre 2017, n. 35)
Integrazione con misure nazionali	Misura già integrata con il SIA (Protocollo d'intesa tra MIn Lav e regione (D.M 26 maggio 2016, art. 2, secondo comma), incompatibile con NASPI, ASDI o altro ammortizzatore Integrazioni Rei (legge regionale 8 novembre 2017, n. 35)
Progetti personalizzati	Obiettivi di inclusione sociale, occupabilità e di inserimento lavorativo
Servizi coinvolti	Servizio sociale dei comuni, servizi pubblici regionali competenti in materia di lavoro
Cause decadenza beneficio	Mancata sottoscrizione del Patto e mancato rispetto degli adempimenti in esso previsti. Perdita dei requisiti. Mancata comunicazione variazioni condizione lavorativa. Mancata frequentazione corsi scolastici obbligatori per i figli minori. Altre cause previste nel Patto
Monitoraggio	Monitoraggio ogni 5 mesi e valutazione finale. Modalità definite in un tavolo permanente tra le Direzioni centrali competenti nelle politiche sociali

EMILIA ROMAGNA

E M I L I A R O M A G N A	Misura	Reddito di solidarietà (RES)
	Leggi e Regolamenti	L.R n. 24/2016 Regolamento attuazione 6 aprile 2017, n. 2
	Beneficiari	Nuclei familiari anche unipersonali
	Requisiti di accesso	Residenza di almeno un componente in Regione da almeno 24 mesi; ISEE inferiore a 3.000 euro; Altri trattamenti economici inferiori a 600 euro
	Importo mensile	Importo max 400 euro mensili
	Durata	Max 12 mesi
	Integrazione con misure nazionali	Delibera n. 467 del 10 aprile 2017 Approvazione schema di protocollo d'intesa fra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e la Regione Emilia Romagna per l'attuazione del sostegno per l'inclusione attiva e la sua integrazione con il reddito di solidarietà; Delibera n. 958 del 28 giugno 2017 Approvazione schema di protocollo d'intesa fra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Regione per la regolazione dei rapporti finanziari per l'integrazione del fondo "carta acquisti" da parte della Regione per il finanziamento della misura regionale in raccordo con il Sia; Delibera n. 1114 del 24 luglio 2017 Approvazione schema di protocollo quadro tra Inps e le regioni per l'integrazione, a livello regionale del Sia Incompatibile con NASPI, ASDI
	Progetti personalizzati	Progetto di attivazione sociale e inserimento lavorativo concordato con servizio sociale territoriale e con centro per l'impiego
	Servizi coinvolti	Servizio sociale territoriale centri per l'impiego
	Cause decadenza beneficio	Mancata sottoscrizione del progetto personalizzato o degli impegni assunti e in tutti i casi previsti dall'articolo 7 del Regolamento Mancata comunicazione di ogni variazione
Monitoraggio	Comuni in raccordo con i CPI e altri servizi coinvolti monitorano il rispetto degli impegni previsti nel progetto di attivazione sociale ed inserimento lavorativo Rapporto su attuazione della Giunta regionale dopo 14 mesi dall'entrata in vigore e a regime ogni due anni	

E
M
I
L
I
A

R
O
M
A
G
N
A

LOMBARDIA

L O M B A R D I A	Misura	Reddito di autonomia	L O M B A R D I A
	Leggi e Regolamenti	Delib. N. X/5060 del 2016	
	Beneficiari	1) Famiglie vulnerabili, 2) famiglie fragili con minori tra 3 e 36 mesi 3) Anziani over 75 con compromissione funzionale lieve, persone maggiori di 16 anni con disabilità intellettiva traumi /patologie che hanno provocato invalidità 4) disoccupati + di 36 mesi 5) persone e famiglie in condizione di vulnerabilità 6) Residenza genitori in Lombardia	
	Requisiti di accesso	1) 2) residenza genitori in Lombardia (1 da almeno 5 anni); ISEE fino a 20.000; 3) ISEE fino a 20.000 4) Partecipazione al percorso dote unica lavoro non percettori integrazioni reddito, ISEE fino a 20.000 5) reddito imponibile fino a 18.000 euro	
	Importo mensile	1) 150 euro mensili, 2) abbattimento retta 0 euro 3) fino a 400 euro al mese, 4) fino a 1.800 euro mensili	
	Durata	1) 6 mesi (prima nascita) e 6 mesi dopo, 3) 12 mesi	
	Integrazione con misure nazionali		
	Progetti personalizzati		
	Servizi coinvolti	Consultori ambiti e comuni	
	Cause decadenza beneficio	-----	
Monitoraggio	-----		

BOLZANO

Misura	Reddito minimo d'inserimento
Leggi e Regolamenti	Reg. n. 30/2000
Beneficiari	Nuclei familiari anche monopersonali
Requisiti di accesso	Valore della situazione economica inferiore a 1,22, dimora stabile ed ininterrotta da almeno 12 mesi
Importo mensile	Prestazione pari a 1,22 volte il fabbisogno per nucleo familiare con valore pari a zero, decrescente fino a 0 per nuclei con valore della situazione economica pari a 1,22 (max 1.100 euro per nucleo di 4 componenti, 1300 per nuclei di 5 o 6, 1.500 per nuclei con 7 o più componenti)
Durata	Minimo 2 mesi massimo 6. In caso di reddito derivante solo da pensione, massimo 12 mesi. In caso nucleo monopersonale con +75 anni durata 12 mesi +12 mesi. Ripetibile in seguito a presentazione nuova domanda
Integrazione con misure nazionali	-----
Progetti personalizzati	Orientato al recupero alla promozione e allo sviluppo di capacità personali e alla ricostruzione di reti sociali. Politiche attive del lavoro
Servizi coinvolti	
Cause decadenza beneficio	_____
Monitoraggio	

B
O
L
Z
A
N
O

B
O
L
Z
A
N
O

VALLE D'AOSTA

V	Misura	Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito	V
A	Leggi e Regolamenti	L.R. n. 18/2015	A
L	Beneficiari	Soggetti singoli	L
L	Requisiti di accesso	Aver compiuto 30 anni residenti da almeno 24 mesi; Aver rilasciato dichiarazione di immediata disponibilità e aver sottoscritto patto di servizio; Aver lavorato per almeno 365 giorni nei 5 anni precedenti o essere disoccupato da almeno 2 anni; ISEE non superiore a 6.000; Non aver maturato requisiti pensionistici; Scaglioni di trattamenti economici previdenziali ecc.. da 600 euro (per nucleo unipersonale) fino a 1.050 (per nuclei maggiori di 3 persone)	L
E	Importo mensile	Max 550 mensili fino a 4.400 euro lordi	E
A	Durata	5 mesi prorogabili di 3 con sospensione di 1	A
O	Integrazione con misure nazionali	Coordinata con misure statali non cumulabile con altri trattamenti previdenziali ed assistenziali	O
S	Progetti personalizzati	Patto di inclusione da stipulare con sportello sociale o centro per l'impiego	S
T	Servizi coinvolti	-----	T
A	Cause decadenza beneficio	_____	A
	Monitoraggio	-----	

PUGLIA

P U G L I A	Misura	Reddito di dignità	P U G L I A
	Leggi e Regolamenti	L.R. n. 3/2016	
	Beneficiari	Soggetti singoli e nuclei familiari; Presenza di almeno un componente minore o disabile o donna in stato di gravidanza accertata; Valutazione del bisogno con punteggio uguale o superiore a 25	
	Requisiti di accesso	Residenza da almeno 12 mesi in regione; ISEE non superiore a 3.000 euro; Req. no auto; Nessun membro beneficiario di ASDI, NASPI o altri aiuti ai disoccupati	
	Importo mensile	Determinato in base ad una composizione di indicatori, in prima applicazione non superiore a 600 euro per nuclei di 5 componenti	
	Durata	Max 12 mesi	
	Integrazione con misure nazionali	Integrazione con misure nazionali	
	Progetti personalizzati	Patto di inclusione sociale	
	Servizi coinvolti	Servizi sociali e ambito territoriale di riferimento	
	Cause decadenza beneficio	-	
Monitoraggio			

MOLISE

M O L I S E	Misura	Reddito minimo di cittadinanza (RMC)	M O L I S E
	Leggi e Regolamenti	L.R. n. 2/2012	
	Beneficiari	Componenti nucleo familiare	
	Requisiti di accesso	Residenza di almeno un componente in Regione da almeno 24 mesi; ISEE inferiore a 3.000 euro; No autoveicoli immatricolati nei 12 mesi precedenti; Nessun sussidio economico previdenziale indennitario o assistenziale, né sussidi nazionali nei 6 mesi precedenti; Valutazione multidimensionale del bisogno con punteggio non inferiore a 60 su 100	
	Importo mensile	300 euro mensile	
	Durata	Min 6 mesi max 12	
	Integrazione con misure nazionali	Nessuna integrazione. Tale sperimentazione si è conclusa nel 2017	
	Progetti personalizzati	-----	
	Servizi coinvolti	Ambiti territoriali	
	Cause decadenza beneficio	-----	
Monitoraggio	-----		

SARDEGNA

S A R D E G N A	Misura	Reddito di inclusione sociale (REIS)	S A R D E G N A
	Leggi e Regolamenti	L.R n. 18/2016	
	Beneficiari	Nuclei familiari anche unipersonali, comprese famiglie di fatto conviventi da almeno 6 mesi (meno di 40 anni), famiglie con 5 o più componenti, famiglie con un componente over 50 e figlio disoccupato	
	Requisiti di accesso	Residenza da almeno 24 mesi (non per emigrati di ritorno); ISEE inferiore a 3.000 euro; Req. No auto; Trattamenti economici previdenziali e assistenziali inferiori a 800 euro al mese	
	Importo mensile	Max 500 euro per nucleo	
	Durata	Coincide con durata progetto di inclusione attiva	
	Integrazione con misure nazionali	Integrazione, misura aggiuntiva al SIA , prevista platea più ampia di beneficiari	
	Progetti pers.	Patto di inclusione sociale che consiste in un piano personalizzato di interventi finalizzati all'emancipazione dell'individuo	
	Servizi coinvolti	Equipe multidimensionale designata dagli uffici di piano	
	Cause decadenza beneficio		
Monitoraggio			

BASILICATA

B A S I L I C A T A	Misura	Reddito minimo d'inserimento	B A S I L I C A T A
	Leggi e Regolamenti	Legge regionale n. 26/2014; D.G.R n. 769, 9 giugno 2015	
	Beneficiari	Coloro che provengono dalla cd. "mobilità in deroga", disoccupati di lunga durata e inoccupati	
	Requisiti di accesso	Categoria A) Usciti dalla platea dei lavoratori della cd. "mobilità in deroga" Non meno di 18 anni e non raggiunta l'età pensionabile Residenza in Basilicata Tetti ISEE durata e di 15.500 euro Categoria B) disoccupati di lunga Non meno di 18 anni e non raggiunta l'età pensionabile Residenza in Basilicata da almeno 24 mesi Emigrati di ritorno Tetti Isee pari a 9.000 euro	
	Importo mensile	450 euro mensili quale rimborso forfettario di partecipazione alle attività previste nel programma	
	Durata	3 mesi rinnovabili	
	Integrazione con misure nazionali		
	Progetti pers.	Progetti di pubblica utilità relativi alle attività da svolgere prevedendo obbligatoriamente un contenuto minimo previsto dal Programma	
	Servizi coinvolti	Regione, pubbliche amministrazioni, enti pubblici economici, società <i>in house</i> presso le pubbliche amministrazioni, cooperative sociali di tipo B o a scopo plurimo e loro consorzi, ovvero imprese sociali costituite ai sensi del D.Lgs n. 155/2006, Centri per l'impiego	
	Cause decadenza beneficio	a) Mancata presentazione del beneficiario senza motivo di impedimento e senza autorizzazione da parte del soggetto attuatore/proponente per un periodo superiore a sette giorni lavorativi nell'arco del mese solare di riferimento; b) qualora il beneficiario per due mensilità consecutive non ha espletato almeno l'80% delle ore previste dal progetto nel mese solare di riferimento; c) rifiuto partecipazione alle attività di inclusione attiva in cui è stato inserito senza giustificata motivazione d) nel caso di rifiuto da parte del beneficiario di un offerta di lavoro subordinato, anche a tempo determinato, full-time e di durata pari o superiore a sei mesi ovvero part-time per almeno il 50% delle ore e di durata pari o superiore a dodici mesi propostogli dal CPI senza giustificata motivazione.	
Monitoraggio	Istituito un tavolo permanente di monitoraggio per tutta la durata del programma		

LAZIO

L A Z I O	Misura	Reddito minimo garantito	L A Z I O
	Leggi e Regolamenti	L.r n.4 del 20 marzo 2009	
	Beneficiari	Disoccupati, inoccupati o precariamente occupati, lavoratori privi di retribuzione	
	Requisiti di accesso	Residenza in Regione da almeno 24 mesi; Iscrizione nell'elenco anagrafico dei CPI ad eccezione dei soggetti di cui al comma 1, lettera d); Reddito non superiore a 8 mila euro; Non aver maturato i requisiti per il trattamento pensionistico	
	Importo mensile	Disoccupati e inoccupati: somma non superiore a 7 mila euro annui, rivalutate sulla base degli indici Istat sul costo della vita Lavoratori precariamente occupati e lavoratori privi di retribuzione: somma non superiore a 7 mila euro annui, rivalutate sulla base degli indici Istat sul costo della vita, calcolate tenendo conto del criterio di proporzionalità riferito al reddito percepito nell'anno precedente ed erogate nelle misure indicate nel regolamento dall'articolo 7 Le prestazioni sono cumulabili con trattamenti previdenziali ed assistenziali entro i limiti degli importi stabiliti dalla presente legge, ma non sono compatibili con altri contributi percepiti allo stesso fine La legge prevede inoltre altri contributi indiretti per l'affitto della casa, le bollette, i trasporti, i libri di testo.	
	Durata	Non specificato un termine massimo ma la richiesta da ripresentare ogni 12 mesi	
	Integrazione con misure nazionali	No	
	Progetti pers.	Dopo la presentazione dell'istanza i soggetti sono presi in carico dal CPI competente territorialmente	
	Servizi coinvolti	Comune CPI Regione	
	Cause decadenza benefico	Compimento del sessantacinquesimo anno d'età ovvero raggiungimento dell'età pensionabile; nel caso in cui il beneficiario sia assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ovvero nel caso di svolgimento di attività di lavoro autonomo e percepisca in entrambi i casi reddito superiore a 8 mila euro annui rifiuto da parte del beneficiario di una proposta di impiego offerta dal CPI (tale ultima decadenza non opera nel caso di non congruità della proposta d'impiego)	
Monitoraggio	La Giunta regionale con cadenza annuale presenta una relazione al Consiglio regionale sull'attuazione della presente legge		

TRENTO

Misura	Reddito di garanzia (Dal 1 gennaio 2018 l'assegno unico provinciale prevede una razionalizzazione con l'unificazione delle risorse dedicate al reddito di garanzia, all'assegno regionale al nucleo familiare, all'abbattimento delle tariffe per asili e tagesmutter e all'assegno integrativo invalidi)
Leggi e Regolamenti	L.p. n. 13/2007 art. 35 Interventi di sostegno economico Delibera Giunta provinciale n. 1256 del 15.06.2012
Beneficiari	Nucleo familiare con componenti idonei al lavoro (18-65 se uomini; 18-60 se donne)
Requisiti di accesso	Residenza nella Provincia autonoma da minimo 3 anni Icef inferiore a 0,13 (dal 2018 L'icef sale a 0,16) Ricerca attiva di lavoro Assenza di componenti che hanno reso dichiarazioni mendaci nei sulla base delle quali è stato adottato nei 18 mesi precedenti la presentazione della domanda un provvedimento di decadenza totale dal beneficio
Importo mensile	Ammontare annuo per un nucleo composto da una persona corrisponde a 6.500 euro in termini di reddito equivalente annuo
Durata	4 mesi rinnovabili per max 3 volte
Integrazione con misure nazionali	Integrazione ma non cumulo, chi ha diritto al Rei riceverà l'assegno statale più la somma mancante per raggiungere la cifra assegnata come sussidio provinciale
Progetti pers.	Eventuale sottoscrizione patto di servizio con Agenzia del lavoro
Servizi coinvolti	Provincia enti locali CPI
Cause decadenza beneficio	Previsti vincoli di condizionalità il cui mancato rispetto comporta decurtazioni o interruzione dell'erogazione Impegno attivo al lavoro e obbligo di accettare le occupazioni costituiscono condizione per poter usufruire dei rinnovi Il rifiuto degli obblighi derivanti dalla condizionalità comporta per il nucleo l'impossibilità di presentare domanda per i 12 mesi successivi la perdita dello stato di disoccupazione
Monitoraggio	-

CAMPANIA

C A M P A N I A	Misura	Reddito di cittadinanza (sperimentazione dal 2004 al 2006, con proroga dal 2007 al 2008) attualmente non più inserito in bilancio	C A M P A N I A
	Leggi e Regolamenti	L.r. n. 2/2004	
	Beneficiari	Nuclei familiari	
	Requisiti di accesso	Maggiori di 18 anni Residenza in Campania da almeno 60 mesi Reddito annuale inferiore a 5000 euro	
	Importo mensile	Max 350 euro a nucleo familiare	
	Durata		
	Integrazione con misure nazionali		
	Progetti pers.		
	Servizi coinvolti		
	Cause decadenza beneficio		
Monitoraggio			