

Il Sostegno all’Inclusione Attiva

a cura di Marcello Natili

Storicamente, le politiche contro la povertà hanno avuto un ruolo marginale nel sistema di protezione sociale italiano. Questo è stato costruito per proteggere - sulla base dei contributi versati - i lavoratori e le loro famiglie dai rischi tipici di una società industriale, facendo implicitamente riferimento a un modello di famiglia caratterizzato da una forte divisione dei ruoli. Diversamente dalla maggioranza degli stati europei, fino agli anni Novanta una misura di sostegno al reddito non-contributiva e finanziata tramite fiscalità generale rivolta a tutti i cittadini in condizione di povertà non è stata neppure seriamente presa in considerazione nel dibattito pubblico. Come in altri paesi dell’area mediterranea, sulla base del principio della sussidiarietà è stato affidato alla famiglia - ed in sua assenza, alle associazioni caritatevoli - il ruolo di responsabile ultima del benessere dei propri membri (Esping-Andersen, 1999; Naldini, 2002).

In effetti, in Italia, la lotta alla povertà a livello nazionale poggiava su misure categoriali, sottoposte a prova dei mezzi, e per lo più contributive. In assenza di uno schema generalizzato di contrasto alla povertà - i.e. di un reddito minimo - due erano gli schemi categoriali particolarmente importanti in questo settore: la pensione sociale, destinata alle persone anziane a basso reddito, e l’indennità di accompagnamento, un trasferimento a favore di persone affette da disabilità, non coperte da nessun altro programma di previdenza sociale. Le misure nazionali erano integrate da una pletora di interventi nel settore dei servizi sociali e del supporto del reddito gestite dalle amministrazioni regionali e locali, con un’enorme variazione territoriale. Queste, oltre a scontare una cronica carenza di finanziamenti adeguati, si sono sviluppate in assenza di un quadro legislativo a livello nazionale che definisse standard minimi per l’intero paese. Inoltre, a differenza delle misure nazionali che prendevano la forma di diritti esigibili, a livello locale le misure di contrasto alla povertà tendevano ad essere discrezionali, di incerta erogazione e fortemente condizionate da vincoli di bilancio (Fargion 1997; Kazepov e Genova 2006; Saraceno 2002).

Nel tentativo di controbilanciare la tradizionale inerzia in questo settore, nel 1998 venne lanciata la sperimentazione del “Reddito Minimo di Inserimento”, interrotta però, nel 2002, dal nuovo governo Berlusconi (Sacchi e Bastagli, 2005; Jessoula et al. 2014). A questa esperienza ha fatto

seguito l'introduzione di schemi regionali di reddito minimo in alcune regioni governate da governi di centro-sinistra, che però non si sono diffusi in altri contesti regionali come nel caso spagnolo o austriaco (Natili, 2016). Di conseguenza, prima della crisi l'intervento pubblico nel contrasto alla povertà si limitava a sporadici e discrezionali interventi realizzati a livello locale con grande differenziazione territoriale, limitati a quei casi in cui la famiglia allargata – la rete di solidarietà primaria – non era in grado di far fronte al suo ruolo di rete di sicurezza sociale di ultima istanza.

Le fasi peggiori della crisi (2009/2010 e 2012/2013) non hanno portato a un deciso cambiamento di strategia nel settore delle politiche contro la povertà, quanto piuttosto al lancio di iniziative minori. A livello nazionale, l'avvento della crisi economica e la conseguente diffusione della povertà, hanno portato all'introduzione di una nuova misura – la cosiddetta Social Card (SC, Carta Acquisti) – da parte del governo di coalizione di centro-destra guidato da Berlusconi. Si tratta di una carta prepagata del valore di 40 euro mensili, utile per acquistare alimenti e generi di prima necessità, finanziata tramite risorse pubbliche e donazioni private. L'importo modesto, l'approccio categoriale unito a una copertura limitata, oltre all'assenza di qualsiasi condizionalità e richiesta d'attivazione, rivelano la natura residuale– se non meramente simbolica – di questa misura, nata per fornire un supporto economico limitato per una quota davvero ristretto di famiglie a basso reddito (meno dell'1,2% delle famiglie italiane), e finanziata tramite un fondo aperto alle donazioni dei privati, accrescendone così la connotazione "caritatevole" (Madama et al. 2014).

Il governo tecnocratico guidato da Mario Monti, entrato in carica nel novembre 2011, ha modificato una bozza di legge redatta dal precedente governo e volta a riformare la Social Card. Scostandosi ampiamente dall'idea precedente, la nuova misura veniva concepita come rivolta esclusivamente agli individui in età da lavoro e alle loro famiglie, e si proponeva di combinare trasferimenti monetari e servizi sociali. Inoltre, rispetto alla SC ordinaria prevedeva: un importo in denaro più generoso; specifiche condizionalità, ovvero la definizione di un insieme di diritti e doveri per i beneficiari, inseriti in un piano personalizzato atto a coinvolgere l'intero nucleo familiare – con particolare attenzione al benessere dei figli minorenni; infine, un ruolo chiave nell'implementazione per municipalità e organizzazioni del terzo settore. Nonostante tali elementi innovativi, la Nuova Social Card veniva concepita come un progetto pilota da realizzare soltanto in 12 città italiane, e con un budget, almeno per il primo anno, decisamente limitato (50 milioni di euro). Ancora una volta, si trattava di un programma sperimentale e scarsamente finanziato, che non introduceva diritti esigibili, e il cui futuro sarebbe dipeso dalle decisioni e dalla volontà politica dei governi successivi (cfr. Madama et al. 2014).

Diversamente dal passato, questi hanno deciso di proseguire nella sperimentazione della Nuova Social Card – rinominata “Sostegno all’Inclusione Attiva” (SIA) – e realizzare la sperimentazione almeno nelle 12 città principali, con risorse più adeguate rispetto quelle inizialmente previste. In particolare, il governo guidato da Enrico Letta ha promosso l’estensione del SIA a 8 regioni del Sud Italia, finanziandola con 167 milioni di euro derivanti dalla “Legge di Stabilità” del 2014 – cioè 100 milioni per il 2014, 67 milioni per il 2015 (Decreto legge 76/2013). Questa misura è stata poi effettivamente implementata solamente nelle 12 città più popolate d’Italia. Con il governo Renzi, supportato da una coalizione piuttosto ampia, la povertà ha (finalmente) avuto una posizione più rilevante nell’agenda di governo. La legge di stabilità approvata nel dicembre 2015 ha visto il lancio di una strategia anti-povertà che poggia in particolare su: i) la creazione di un “fondo per il contrasto alla povertà e all’esclusione sociale; ii) un maggiore investimento in questo settore, con risorse pari a circa 800 milioni per il 2016, che dovrebbero incrementare a 1,4 miliardi per il 2017; iii) l’estensione, a partire da settembre 2016, del Sostegno di Inclusione Attiva all’intero territorio nazionale.

La legge di stabilità ha anche delegato al governo il riordino delle prestazioni di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale. Il Governo ha presentato l’8 febbraio 2016 il “Disegno di legge delega in materia di contrasto alla povertà” (A.C. 3594) – approvato in prima lettura alla Camera il 14 luglio e al momento della scrittura in discussione alla Commissione Lavoro e Previdenza Sociale del Senato – prevede l’introduzione di un Reddito di Inclusione (REI), inteso come “estensione, rafforzamento e consolidamento” del SIA. Dato che ancora vi è incertezza circa il futuro di questo nuovo strumento, in quanto segue ci concentreremo sulle caratteristiche fondamentali del Sostegno all’Inclusione Attiva, pur segnalando in un paragrafo finale le principali innovazioni che potrebbe portare, qualora definitivamente introdotto, il REI.

1. Caratteristiche del Sostegno all’Inclusione Attiva.

Il Sostegno all’Inclusione Attiva è una misura categoriale di contrasto alla povertà estrema, rivolta alle famiglie nelle quali almeno un componente sia minorenni oppure sia presente un figlio disabile o una donna in stato di gravidanza accertata. Accanto al supporto economico, la misura prevede che sia predisposto un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa, i cui dettami debbano essere rispettati dal nucleo familiare del richiedente, pena il ritiro del supporto economico. Con l’approvazione del Decreto interministeriale del 26 maggio 2016 (Gazzetta Ufficiale n. 166 del 18 luglio 2016), il Sostegno all’Inclusione Attiva, precedentemente

sperimentato nei comuni italiani con più di 250mila abitanti, è stato modificato significativamente ed esteso sull'intero territorio nazionale.

2. Criteri d'accesso

Le condizioni per poter accedere al Sostegno d'Inclusione Sociale sono – sul piano comparato – molto numerose e stringenti. La misura è rivolta esclusivamente alle famiglie in condizione di povertà estrema – ma neppure a *tutti* i nuclei familiari che si trovino in tali condizioni. All'interno di questa platea infatti, sono stati introdotti ulteriori paletti in modo da effettuare un'ulteriore scrematura dei beneficiari: solamente la presenza di un minore consente l'accesso a tale prestazione di sostegno al reddito. Infine, la famiglia deve appartenere a una condizione di disagio accertato, per cui deve sommare un determinato punteggio nell'indice di valutazione multidimensionale del bisogno appositamente creato. Nel complesso, le condizioni d'accesso al SIA risultano estremamente stringenti – anche nelle stime del governo¹, meno di un quarto degli individui che secondo l'ISTAT vivono in povertà estrema possono accedere a tale misura – e anche di non semplice implementazione, dato il numero rilevante di documenti da consegnare (e controllare) per poter superare la prova dei mezzi. Di seguito, sono presentati più nel dettaglio i requisiti per accedere al Sostegno di Inclusione Attiva:

Redditali:

- ISEE 2016 inferiore o uguale a 3000 euro
- il valore complessivo per il nucleo familiare di prestazioni di natura previdenziale o assistenziale deve essere inferiore a 600 euro mensili. Occorre sottolineare che il SIA **non** è cumulabile con NASpl e/o ASDI.

Patrimoniali:

- non essere in possesso di autoveicoli immatricolati nei 12 mesi antecedenti la richiesta; o di autoveicoli di cilindrata superiore ai 1300 cc, nonché motoveicoli di cilindrata superiore a 250cc immatricolati nei tre anni precedenti.

Anagrafici:

- Presenza di almeno un minore di 18 anni e/o
- Presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore; e/o
- Presenza di una donna in stato di gravidanza accertata

¹ Si prevede un numero di beneficiari tra 180.000 e 220.000 (ovvero, tra 11% e 14% delle famiglie in povertà assoluta)

Residenza:

- essere cittadino italiano o comunitario o suo familiare titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino straniero in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;
- Residenza in Italia da almeno 2 anni.

Valutazione multidimensionale del bisogno

- il nucleo beneficiario deve ottenere un punteggio relativo alla valutazione multidimensionale del bisogno uguale o superiore a 45 punti su una scala di 100 punti. La valutazione tiene conto delle condizioni del nucleo familiare (max 65 pt), della condizione economica (max 25 pt) e della condizione lavorativa (max 10 pt)².

3. Generosità

L'importo del SIA (vedi Tab. 1) è pari a 80 euro per un individuo solo³ e aumenta con il numero dei componenti del nucleo familiare. Sul piano comparato, si tratta di una misura poco generosa (vedi sotto e Rapporto 2).

Tab. 1: Importo in Euro del Sostegno all'Inclusione Attiva, 2016.

Numerosità familiare	Importo mensile del SIA
1 membro⁴	80
2 membri	160
3 membri	240
4 membri	320
5 o più membri	400

² Nello specifico: carichi familiari (2 figli minorenni pari a 10 pt; 3 figli minorenni 20 pt.; 4 o più 25 pt.; genitore solo con figli minorenni 25 pt.; almeno 1 componente con disabilità grave 5 pt.; non autosufficiente 10 pt.); condizione economica (al valore massimo, pari a 25 pt. in caso di reddito ISEE pari a 0, si sottrae il valore dell'ISEE diviso per 120); condizione lavorativa (10 pt in caso tutti i componenti in età attiva si trovino in disoccupazione).

³ La possibilità che il SIA venga ricevuto da un nucleo familiare composto da una sola persona è limitata al caso di una donna in gravidanza, senza reddito e in stato di disoccupazione.

Il sussidio economico è concesso bimestralmente (come Carta Acquisti Ordinaria) per un periodo massimo di 12 mesi.

4. Percorsi d'inserimento

I Comuni coordinati a livello di Ambito territoriale devono predisporre (e inviare all'INPS) un progetto personalizzato di presa in carico entro 90 giorni dalla comunicazione dell'avvenuto accreditamento del primo sostegno economico. Il progetto personalizzato deve essere piuttosto dettagliato ed includere:

- a) risorse umane dedicate all'attuazione del progetto
- b) valutazione dei bisogni
- c) indicazione obiettivi e risultati
- d) modalità di attuazione (tipi di servizi e interventi sociali realizzati dai comuni + eventuali integrazioni con servizi centri per l'impiego, tutela della salute e istruzione + eventuali integrazioni forniti da privati e no profit).

Inoltre, entro 60 giorni dall'accREDITAMENTO dell'ultimo assegno deve essere predisposto (e inviato all'INPS), una valutazione dell'attuazione che contenga:

- a) Eventuali modifiche nei progetti personalizzati
- b) Indicazione dei servizi erogati + servizi forniti da altri soggetti pubblici e/o privati
- c) Valutazione sintetica sugli esiti della presa in carico

5. Condizionalità

La mancata sottoscrizione del *Progetto Personalizzato di Presa in carico* è **motivo di esclusione** dal SIA. Inoltre la mancata presentazione da parte dei beneficiari alle convocazioni ovvero agli appuntamenti previsti dal Progetto Personalizzato – in assenza di giustificato motivo – comportano una graduale decadenza del diritto di accedere al supporto economico. Nello specifico, una prima infrazione comporta la decurtazione di un quarto di una mensilità del beneficio. Una seconda infrazione comporta a una decurtazione del SIA pari a un'intera mensilità. Infine, in caso di un'ulteriore infrazione accertata, è previsto il decadimento dalla fruizione del SIA.

6. Governance e ripartizione delle risorse

La gestione del Sostegno all'Inclusione Attiva comporta il coordinamento verticale e orizzontale di una molteplicità di istituzioni pubbliche e (semi)private. Di fatti, è previsto che il principale organismo gestore sia l'**INPS**, che ha il compito fondamentale – e spesso particolarmente critico – di gestire il processo di selezione dei beneficiari. Entro 10 giorni dalla ricezione della domanda, questo ha il compito di comunicare l'esito del processo di selezione ai Comuni ed effettuare l'accreditamento del sostegno economico. Il compito poi distribuire le carte SIA ai titolari è affidato a **Poste Italiane**, in maniera simile a quanto accade con la Carta Acquisti Ordinaria.

Un ruolo particolarmente importante è giocato anche dai **Comuni**. Questi, riuniti in Ambiti Territoriali, raccolgono le domande ed effettuano i primi controlli sul possesso di determinati requisiti richiesti dall'INPS. Soprattutto, le municipalità hanno un ruolo fondamentale nella gestione della componente di attivazione del SIA: questi organizzano la presa in carico dei nuclei beneficiari e predispongono il progetto personalizzato. Infine, i Comuni possono stabilire la revoca del beneficio nei casi previsti dal punto 5.

Infine, le **Regioni** ricevono le risorse dallo stato centrale – nel 2016 pari a 750 milioni – e stabiliscono con apposito protocollo con Ministero del Lavoro e Politiche sociali gli specifici usi in favore dei residenti nel territorio di residenza. Possono inoltre integrare il Fondo Carta Acquisti al fine di incrementare il beneficio concesso e/o ampliare la platea dei beneficiari riducendo la selettività dei requisiti necessari per l'accesso al beneficio. Questo ruolo di possibile integrazione dell'intervento nazionale, sarà oggetto del Rapporto 2.

Per quanto concerne la ripartizione delle risorse nazionali a livello regionale, il Decreto interministeriale del 26 maggio 2016 ha stabilito i criteri specifici. La somma destinata dal governo per il SIA – pari nel 2016 a 750 milioni – viene suddivisa a ciascuna Regione e Provincia Autonoma sulla base della media ponderata di tre indicatori:

- 1) La quota di popolazione regionale in condizione di povertà assoluta (PA) sul totale della popolazione nazionale in tale condizione - dati ISTAT, valore medio ultimi 3 anni disponibili (peso 50%);
- 2) quota della popolazione in condizione di grave deprivazione materiale (G.D.M) sul totale nazionale - ISTAT valore medio ultimi 3 anni disponibili (peso 25%);
- 3) quota di persone che vivono in famiglia con intensità lavorativa molto bassa - dati ISTAT, valore medio ultimi 3 anni disponibili (peso 25%)

La tabella 2 indica con maggiore precisione i criteri, e soprattutto le risorse, destinate alle regioni italiane per il finanziamento del Sostegno all’Inclusione Attiva nel 2016.

Tab. 2 Ripartizione risorse Sostegno Inclusione Attiva, Anno 2016

Regione	Quota di pop. in P.A. (2012-14)	Quota di pop. in G.D.M (2012-14)	Quota di pop. in famiglie con intensità lavorativa molto bassa (2012-14) (C)	Quota regionale (0,5*A+0,25*B+0,25*)	Risorse per i residenti in ciascuna Regione
Piemonte	6,10%	3,30%	4,60%	5,00%	37.664.425
Valle d'A.	0,20%	0,10%	0,20%	0,20%	1.222.246
Liguria	2,20%	2,00%	1,90%	2,10%	15.424.974
Lombardia	13,70%	12,10%	8,70%	12,10%	90.508.818
Bolzano	0,70%	0,20%	0,30%	0,50%	3.647.971
Trento	0,70%	0,30%	0,50%	0,60%	4.219.057
Veneto	6,80%	2,70%	4,20%	5,10%	38.331.581
Friuli V.G.	1,70%	1,10%	1,10%	1,40%	10.288.053
Emilia-Ro.	6,10%	4,50%	3,50%	5,10%	37.886.271
Toscana	4,90%	3,40%	4,60%	4,50%	33.417.110
Umbria	1,20%	0,90%	1,10%	1,10%	8.238.802
Marche	2,00%	2,00%	1,80%	2,00%	14.681.423
Lazio	7,70%	6,30%	8,00%	7,40%	55.731.052
Abruzzo	2,90%	1,50%	2,00%	2,40%	17.628.052
Molise	0,70%	0,50%	0,70%	0,60%	4.794.813
Campania	12,90%	15,70%	18,40%	15,00%	112.457.965
Puglia	9,00%	14,40%	9,50%	10,50%	78.679.621
Basilicata	1,30%	1,50%	1,50%	1,40%	10.415.115
Calabria	4,40%	4,90%	5,70%	4,80%	36.197.303
Sicilia	11,20%	19,90%	17,50%	15,00%	
Sardegna	3,70%	2,60%	4,10%	3,50%	
TOTALE	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	

Fonte: Decreto Interministeriale 26 Maggio 2016 – Avvio del Sostegno Inclusione Attiva

7. Criticità

Le principali criticità della misura sul piano comparato possono essere ricondotte ad alcune dimensioni principali: i) il limitato impegno finanziario e la presenza di vincoli di bilancio, ii) l'impianto categoriale che seleziona categorie di meritevoli all'interno degli individui in condizione di povertà assoluta (se non estrema), iii) a causa della presenza di una molteplicità di criteri d'accesso, la difficoltà del processo di selezione iv) un importo decisamente poco generoso v) la mancata definizione di standard minimi da garantire per quanto concerne la componente di attivazione e vi) di un adeguato finanziamento di questa componente.

Nello specifico, le risorse (pari a 750 milioni di Euro nel 2016, 1,030 miliardi di Euro nel 2017 e 1,054 miliardi di Euro nel 2018) seppur decisamente superiori rispetto al passato, rimangono limitate, molto al di sotto dei 7 miliardi stimati dall'Alleanza contro la Povertà per introdurre una misura di contrasto alla povertà assoluta. Per questo motivo, sono stati introdotti criteri d'accesso molto selettivi, e di non facile attuazione. Oltre alla presenza di requisiti categoriali, di per sé un'anomalia sul piano comparato, la presenza dell'indice di disagio multidimensionale costituisce un'innovazione tutta italiana, che fa sì che anche tra i "poveri meritevoli" individuati dal governo vi possano essere degli esclusi: ad esempio, una famiglia di tre individui, a reddito zero e con tutti i componenti in stato di disoccupazione non raggiungerebbe i 45 punti necessari per accedere, così come un nucleo di quattro componenti, in cui uno dei genitori in età attiva abbia un contratto part-time a salario basso. La presenza di questo indice – così come dei numerosi criteri d'accesso riportati nel punto 3 – potrebbe anche rendere decisamente complessa e farraginoso la procedura di selezione e la raccolta dei documenti necessari: in questo senso, le esperienze regionali del passato mostrano come la presenza di criteri patrimoniali e/o di criteri aggiuntivi al reddituale possano dimostrarsi decisamente gravosi per l'amministrazione, rendendo la procedura di selezione lenta (nei casi del Lazio e della Campania, più di un anno dalla presentazione della domanda all'accreditamento del supporto economico).

Al limitato impegno economico per quanto concerne il supporto economico, fa da contraltare l'assenza di risorse per la componente d'inserimento sociale. A questo proposito, si prevede la creazione di un sistema coordinato di interventi e servizi sociali, con la predisposizione di alcune novità (come la creazione di équipes multidisciplinari) che costituiscono delle eccellenze anche sul piano internazionale. Purtroppo, ad oggi, oltre al ricorso alle risorse previste dal FSE, non sono state previste risorse finanziarie specifiche per la realizzazione di tali interventi, con il rischio che le promettenti *Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'Inclusione Attiva* rimangano un libro dei sogni.

Per quanto concerne l'importo, sul piano comparato il SIA costituisce una delle misure meno generose d'Europa. A titolo esemplificativo, basti ricordare che a fronte degli 80 euro previsti nel caso italiano, in Portogallo e Spagna - non certo i Paesi più generosi sul piano comparato - l'importo per un individuo solo è pari a rispettivamente 216 euro e 426 euro.

Prospettive Future

Come accennato in precedenza, lo scorso febbraio il governo ha presentato in parlamento il "Disegno di legge delega in materia di contrasto alla povertà" (A.C. 3594), approvato alla Camera il 14 luglio e oggi in discussione al Senato. Questo prevede che nel corso del 2017 venga introdotta una misura unica contro la povertà, il Reddito di Inclusione (REI). Seppure sia ancora difficile sapere con precisioni quali novità porterà la possibile introduzione di tale misura, dalla lettura della legge delega alcune interessanti novità emergono. In particolare – sebbene ancora non sia stata decisa con precisione l'utenza del REI – appare che la possibilità di accedere al REI verrà estesa non solamente alle famiglie con minori, con disabilità grave o in cui sono presenti donne in stato di gravidanza accertata – come nel caso del SIA – ma anche alle persone disoccupate con più di 55 anni di età. In altri termini, pur rimanendo un intervento categoriale, aumentano le categorie dei bisognosi considerati meritevoli di sostegno pubblico. Si fa così fronte ad una nuova area di disagio sociale, gli individui espulsi dal processo lavorativo e che a causa dell'età vengono ritenuti in maggiore difficoltà nella ricerca di un nuovo impiego. Con l'introduzione del REI si dovrebbe perciò procedere verso un allargamento dell'utenza di riferimento, pur non arrivando a coprire la totalità degli individui in povertà assoluta. Le stime effettuate dall'Alleanza contro la Povertà d'altronde rivelano che - considerando che alcune misure come ASDI, SC e SIA saranno assorbite nel REI – a partire dal 2017 dovrebbero essere intorno ai 2 miliardi il finanziamento disponibile per il nuovo strumento di contrasto alla povertà, e che tali risorse permetteranno di intercettare solo una quota della popolazione indigente – in ogni caso inferiore al 35% degli individui in povertà assoluta (Gori, 2016).

Oltre alla possibile estensione della platea di beneficiari, il REI dovrebbe portare novità importanti sul fronte della cosiddetta componente di attivazione, ovvero dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa che dovrebbero favorire un rientro nel mercato del lavoro dei beneficiari di tali strumenti. Come previsto anche dalle *Linee Guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in incarico del Sostegno per l'inclusione attiva* approvate il 24 Febbraio 2016 dalla Conferenza Stato Regioni, la parte "attiva" della misura si sostanzia nella definizione e

realizzazione di un progetto personalizzato predisposto da *un'équipe multidisciplinare* costituita dagli ambiti territoriali interessati in collaborazione con servizi per l'impiego, formazione, politiche abitative, tutela della salute, istruzione. La nuova attenzione alla presa in carico integrata e alla realizzazione di un'équipe multidisciplinari dovrebbe consentire da un lato una migliore valutazione dei bisogni del beneficiario, dall'altro la possibilità di predisporre dei piani di inclusione socio-lavorativa più efficaci. Il punto di maggior debolezza a questo riguardo è che la legge delega indica con precisione che tali misure di accompagnamento – nonché l'investimento istituzionale necessario alla loro revisione – saranno finanziati esclusivamente con risorse provenienti dall'Unione Europea.

Infine, alcune novità particolarmente interessanti riguarderanno il sistema di governance delle politiche di contrasto alla povertà (Agostini, 2016). Il disegno di legge delega prevede infatti l'istituzione di un organismo nazionale di coordinamento presieduto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e che vede coinvolte le regioni, le province autonome, le autonomie locali e l'INPS. Questo organismo avrà il compito di favorire l'omogeneità territoriale – e si tratta di una novità particolarmente importante alla luce dei rischi di una governance multi-livello sottolineati in precedenza.

Bibliografia

Esping Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.

Fargion, V. (1997) *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, il Mulino.

Jessoula, M., Kubisa, J., Madama, I. and Zielenska, M. (2014). *Understanding convergence and divergence: old and new cleavages in the politics of minimum income schemes in Italy and Poland*. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 30, 2, pp. 128 – 146.

Kazepov Y., Genova A, (2006), *From Government Fragmentation to Local Governance: Welfare Reforms and Lost Opportunities in Italy*. In: Henman P, Fenner M, (eds.) *Administering Welfare Reform: International Transformations in Welfare Governance*, pp. 233–255. Bristol, Policy Press.

Madama, I., Jessoula, M. and Natili, M. (2014) *Minimum income: the Italian trajectory*, LPF Working Paper 1/2014, Centro Einaudi, Torino

Natili, M. (2016b), *Changing welfare in Southern Europe? Political competition and the evolution of regional minimum income schemes in Italy and Spain*, in *Politiche Sociali/Social Policies* 2/2016, pp. 331-348.

Sacchi, S. e Bastagli, F. (2005). *Striving Uphill but Stopping Halfway*. In M. Ferrera (ed.), (2005). *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, London, Routledge.

Saraceno, C. (2002), *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regime*, Bristol, The Policy Press.

<p>Strumento: Carta Acquisti (carta prepagata utile per acquistare alimenti e generi di prima necessità in negozi convenzionati)</p>			
<p>(A) Caratteristiche di base generali</p>			
TARGET POPOLAZIONE	CONDIZIONI ELEGGIBILITA'	GENEROSITA' (importo e durata)	
<p>Nuclei in povertà estrema sopra i 65 anni oppure in presenza di minore di 3 anni</p>	<p>Redditali: ISEE 2016 inferiore a 6.788,61.</p> <p>Patrimoniali: 1. Non essere intestatari di più di un'utenza elettrica; 2. Intestatari di più di due utenze del gas; 3. Proprietari di più di due autoveicoli; 4. Proprietari, con una quota superiore o uguale al 25%, di più di un immobile ad uso abitativo; 5. Proprietari, con una quota superiore o uguale al 10%, di immobili che non siano ad uso abitativo o di categoria catastale C7; 6. Titolari di un patrimonio mobiliare (ISEE) >15.000</p> <p>Anagrafici >di 65 anni (genitori) < tre anni</p> <p>Residenza: Cittadini comunitari</p>	<p>40 euro mensili</p> <p>No limiti durata</p>	
<p>(B) Principi di governance</p>			
ENTE GESTORE	CUMULABILITA'	RUOLO PRIVATO SOCIALE	INTEGRAZIONE CON ALTRI INTERVENTI
<p>Ministero Economia e Finanza (regolatore) INPS</p>	<p>Possibilità cumulare con altre misure (pensione sociale, etc.) fermo restando requisiti redditali</p>	<p>Possibilità privati di contribuire al finanziamento della misura (Fondo Carta Acquisti⁵)</p>	<p>Nessuna Integrazione</p>

⁵ Le aziende e i donatori privati che volessero fare versamenti privati al Fondo istituito per finanziare la Carta acquisti, in base alle somme versate, potranno avere la qualifica di "donatore" (per versamenti fino ad un milione di euro in un anno solare), di "donatore partecipante" (per versamenti di importo pari o superiore a un milione), di "donatore sostenitore" (per versamenti di importo pari o superiore a 20 milioni), di "donatore sostenitore dell'anno" (per i versamenti di maggiore importo che comunque superano i 20 milioni, o entrare nella "lista d'onore" (versamenti di importo pari o superiore a 100 milioni). Alle varie qualifiche corrisponde la possibilità di reclamizzare in diversi modi l'adesione al "programma Carta acquisti".

(implementazione) Poste Italiane (erogazione)			
---	--	--	--

Legge: D.L. 76/2013; (Legge di Stabilità 2016, art. 1, comma 387)		
Strumento: Sostegno per Inclusione Attiva⁶ (carta prepagata da utilizzare per acquistare generi alimentari, prodotti farmaceutici e/o pagare bollette)		
(A) Caratteristiche di base generali		
TARGET POPOLAZIONE	CONDIZIONI ELEGGIBILITA'	GENEROSITA' (importo e durata)
Nuclei familiari in povertà estrema in cui sia presente almeno un minore, oppure un disabile e/o una donna in stato di gravidanza	<p style="text-align: center;">Redditali:</p> ISEE 2016 inferiore a 3000 euro il valore complessivo per il nucleo familiare di prestazioni di natura previdenziale o assistenziale deve essere inferiore a 600 euro mensili. Il SIA non è cumulabile con NASpl e/o ASDI. <p style="text-align: center;">Patrimoniali:</p> Non essere in possesso di autoveicoli immatricolati nei 12 mesi antecedenti la richiesta, ovvero di autoveicoli di cilindrata superiore a 1300 nonchè motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc. <p style="text-align: center;">Anagrafici:</p> Presenza di almeno un minore di 18 anni e/o di un membro disabile; e/o di una donna in stato di gravidanza <p style="text-align: center;">Residenza:</p> Cittadini comunitari e/o Stranieri in possesso permesso di soggiorno;	2 membri € 160 3 membri € 240 4 membri € 320 5 membri o più € 400 (max.) Limite di durata: 12 mesi

⁶ Sperimentato nel 2014 nelle 12 città più densamente popolate; estesa nel 2016 a tutto il territorio nazionale da legge di stabilità 2016. Qui vengono riportati caratteristiche del Sostegno per Inclusione Attiva sperimentato come delineate nel Decreto interministeriale del 26 maggio 2016 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 166 del 18 luglio 2016); per quanto concerne i principi di governance, rimandiamo alle Linee Guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'Inclusione Attiva elaborate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e approvate nella Conferenza Stato-Regioni l'11 febbraio 2016.

	Residenza in Italia da almeno due anni		
	Multidimensionale: possedere una valutazione multidimensionale del bisogno superiore a 45 ⁷		
(B) Principi di governance			
ENTE GESTORE	CUMULABILITA'	RUOLO PRIVATO SOCIALE	INTEGRAZIONE CON ALTRI INTERVENTI
Ministero del Lavoro e Politiche Sociali (regolatore – valutazione - finanziamento) INPS (implementazione – selezione beneficiari - monitoraggio) Poste Italiane (erogazione) Regioni (regolazione/supporto comuni componente inclusione sociale e attivazione) Comuni/Ambiti territoriali (raccolta domanda tramite servizi di segretariato sociale, pre-assessment ⁸ , predisposizione progetto personalizzato, realizzazione équipe multi-disciplinare ⁹)	il valore complessivo per il nucleo familiare dei trattamenti assistenziali e/o previdenziali percepiti deve essere inferiore a 600 euro mensili; Nessun componente del nucleo beneficiario deve essere percettore di NASPI ovvero di ASDI	Limitato. Deve fare parte della rete che ambito territoriale / comune attivano, possibilmente e all'interno dell'équipe multi-disciplinare.	Forte integrazione verticale e orizzontale. Integrazione verticale per quanto concerne processo di selezione e controllo del reddito (INPS – Comuni – POSTE) Integrazione orizzontale (servizi sociali – centri per impiego – servizi sanitari – istruzione e formazione – politiche abitative -privato sociale) per quanto concerne inclusione lavorativa e/o sociale

⁷ il nucleo beneficiario deve ottenere un punteggio relativo alla valutazione multidimensionale del bisogno uguale o superiore a 45 punti su una scala di 100 punti. La valutazione tiene conto delle condizioni del nucleo familiare (max 65 pt), della condizione economica (max 25 pt) e della condizione lavorativa (max 10 pt).

⁸ Per le famiglie eleggibili viene realizzata una “profilazione leggera”, svolta dai servizi di segretariato sociale, allo scopo di definire qualora sia necessaria per la famiglia beneficiaria una presa in carico integrata (équipe multidisciplinare, etc; volta non esclusivamente all’inserimento lavorativo, è un processo complesso che coinvolge più attori e più dimensioni psicologiche e sociali) oppure una presa in carico “leggera” (simile al patto di servizio per la Naspì).

⁹ L'équipe multi-disciplinare, responsabile della “presa in carico integrata” deve essere necessariamente composta da un responsabile di caso, assistente sociale, servizi per impiego. Inoltre vi possono partecipare (si incentiva la creazione di una rete) con servizi per impiego, tutela della salute e istruzione / formazione, nonché soggetti privato sociale

Legge:
Articolo 16 D. L. 22 / 2015 e D.M. 29 ottobre 2015

Strumento
ASDI (Assegno di Disoccupazione)

(A) Caratteristiche di base generali

TARGET POPOLAZIONE	CONDIZIONI ELEGGIBILITA'	GENEROSITA' (importo e durata)
<p>Disoccupati di lunga durata (Ex beneficiari della NASpl privi di occupazione in condizione di bisogno economico)</p>	<p>Redditali: ISEE 2016 inferiore a 5000 €</p> <p>Occupazionali: 1. Aver fruito, entro il 31 dicembre 2015, della NASpl per la sua durata massima 2. Ancora in stato di disoccupazione al termine del periodo di fruizione della NASpl;</p> <p>Anagrafici Presenza nel nucleo di un componente > 55 anni O Presenza nel nucleo i un componente < 18 anni</p> <p>Vincoli di Bilancio: nel caso di insufficienza delle risorse, valutata anche su base pluriennale con riferimento alla durata della prestazione, l'INPS non prende in considerazione ulteriori domande</p>	<p>75% dell'ultima NASpl percepita (mai superiore all'ammontare assegno sociale); ammontare cresce proporzionalmente al nucleo familiare: 1 figlio Euro 89,7 2 figli Euro 116,6 3 figli Euro 140,8 4 o più figli Euro 163,3</p> <p>Durata massima 6 mesi¹⁰</p>

(B) Principi di governance

¹⁰ Qualora il lavoratore abbia già fruito dell'ASDI nei 12 mesi precedenti il termine di fruizione della NASpl, l'ASDI è erogato per una durata massima pari alla differenza tra 6 mesi e la durata dell'ASDI fruito in tale periodo di tempo e comunque per un numero massimo di mesi pari alla differenza tra 24 e i mesi di ASDI fruiti nei 5 anni precedenti il termine di fruizione della NASpl.

ENTE GESTORE	CUMULABILITA'	RUOLO PRIVATO SOCIALE	INTEGRAZIONE CON ALTRI INTERVENTI
Ministero Lavoro e Politiche Sociali (regolazione e finanziamento tramite fondo appositamente istituito) INPS (implementazione) Centri per l'Impiego (attivazione)	I redditi derivanti da nuova occupazione possono essere parzialmente cumulati con l'ASDI qualora inferiori alla soglia reddituale d'accesso.		La percezione dell'ASDI è condizionata all'adesione ad un progetto personalizzato redatto dai competenti servizi per l'impiego ¹¹ , contenente specifici impegni in termini di ricerca attiva di lavoro, disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione, accettazione di adeguate proposte di lavoro. La partecipazione alle iniziative di attivazione proposte è obbligatoria , pena la perdita del beneficio ¹² . Il beneficiario è anche obbligato ad accettare offerte di lavoro congrue, pena perdita beneficio.

¹¹ I servizi per l'impiego devono individuare un responsabile del progetto; definire il profilo individuale di occupabilità; definire gli atti di ricerca attiva da parte del beneficiario; la frequenza ordinaria degli appuntamenti con il responsabile del progetto, che di regola è bisettimanale.

¹² Il beneficiario può essere convocato nei giorni feriali dai competenti servizi per l'impiego con un preavviso di almeno 24 ore e di non più di 72 ore, secondo le modalità concordate nel progetto personalizzato. La mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni o agli appuntamenti di cui al periodo precedente, comporta la decurtazione di un quarto di una mensilità dell'ASDI, fermi restando gli incrementi per carichi familiari. In caso di seconda mancata presentazione non giustificata, l'ASDI è sospesa per una mensilità e sono concessi i soli incrementi per carichi familiari. In caso di ulteriore mancata presentazione non giustificata, il lavoratore decade dalla fruizione dell'ASDI.

Legge:
D. L. 22 / 2015 e D.M. 29 ottobre 2015

Strumento:
Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASPI)

(A) Caratteristiche di base generali

TARGET POPOLAZIONE	CONDIZIONI ELEGGIBILITA'	
Disoccupati ex lavoratori dipendenti (esclusi dipendenti pubblica amministrazione e operai agricoli)	Occupazionali: 1 Stato di disoccupazione (involontario) 2. tredici settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti; 3. trenta giornate di lavoro effettivo nei dodici mesi	Ne sia eu ret ret

	precedenti.	qu ret pre pe inc pe ret im a 1 L'in de Du di an
--	-------------	---

(B) Principi di governance

ENTE GESTORE	CUMULABILITA'	RUOLO PRIVATO SOCIALE
Ministero Lavoro e Politiche Sociali (regolazione) INPS (implementazione) Centri per l'Impiego (attivazione/condizionalità)	Possibilità che una quota dell'indennità NASpl sia compatibile con l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato il cui reddito annuale sia inferiore al reddito minimo escluso da imposizione IRPEF ¹³ .	

¹³ In caso di nuova occupazione con contratto di lavoro subordinato del soggetto percettore di NASpl dalla quale derivi un reddito annuale superiore al reddito minimo escluso da imposizione si produce la decadenza dalla prestazione, salvo il caso in cui la durata del rapporto di lavoro non sia superiore a sei mesi. Ricorrendo tali condizioni l'indennità NASpl è ridotta di un importo pari all'80 per cento del reddito previsto, rapportato al periodo di tempo intercorrente tra la data di inizio del contratto di lavoro subordinato e la data in cui termina il periodo di godimento dell'indennità o, se antecedente, la fine dell'anno.