

ATLANTE DELLO STATO SOCIALE ITALIANO

Diritti e prestazioni nella legislazione nazionale



Le misure contro la povertà | Documento 5 di 8

Febbraio 2019

Documento a cura di Giuseppe Foresti



LE MISURE CONTRO LA POVERTÀ

La condizione di povertà nello Stato liberale postunitario, ma per molto tempo anche nel novecento, è stata considerata una questione di ordine pubblico pur in un contesto di povertà generalizzata. E d'altra parte fino agli anni '70 la competenza sulla materia è stata esercitata dal Ministero dell'Interno.

L'ordinamento amministrativo del Regno d'Italia prevedeva competenze residuali ai comuni, alle provincie competevano le spese "pel mantenimento dei mentecatti poveri della provincia", mentre le norme di pubblica sicurezza prevedevano una autorizzazione per mendicare agli invalidi.

Ma prima del potere pubblico la condizione di povertà è stata affrontata dal terzo settore ante litteram delle **"opere pie"**, di natura prevalentemente ecclesiastica, e dalle congregazioni di carità. Un terzo settore che, con tutte le trasformazioni di oltre un secolo e mezzo di storia, è sempre vivo e poderoso.

La legge si preoccupava prevalentemente di controllarne il funzionamento. Così la Legge Rattazzi ([legge del 3 agosto 1862, n.753](#)) che prevedeva l'istituzione presso ogni comune di una Congregazione di carità allo scopo di amministrare beni destinati ai poveri. L'art. 1 designava con i termini di "opera pia" o "istituzione di assistenza e beneficenza" un ente morale che aveva come fine quello di "soccorrere le classi meno agiate, di prestare loro assistenza, educarle, istruirle ed avviarle a qualche professione".

La normativa sarà rivisitata dalla [legge 17 luglio 1890 n. 6972](#) (Legge Crispi), Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, una vera e propria "norma quadro" che definisce le istituzioni pubbliche di beneficenza (la denominazione di IPAB verrà introdotta con il [Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 2841](#)), opere pie ed ogni altro ente morale che abbia in tutto o in parte per fine:

- a) di prestare assistenza ai poveri, tanto in istato di sanità quanto di malattia;*
- b) di procurarne l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte o mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico.*

Successivamente, la [legge 3 giugno 1937, n. 847](#) sopprime le Congregazioni di carità e istituisce gli **"Enti Comunali di Assistenza (ECA)"**.

Bisognerà aspettare il decentramento regionale, dopo l'istituzione delle Regioni, per vedere assegnato ad esse il tema della "beneficenza pubblica".

Le funzioni amministrative relative alla materia "beneficenza pubblica" concernono tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di **servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura**, a favore dei singoli, o di gruppi.

Tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione ed alla erogazione dei servizi di assistenza e di beneficenza... sono attribuite ai comuni ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. La regione determina con legge, sentiti i comuni interessati, **gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari**. La legge Bassanini ([Legge](#)

59/1997¹), sempre nell'ottica del decentramento, riprende l'argomento sviluppando il concetto di "servizi sociali".

Con il [decreto legislativo 237/1998](#)² fu introdotto come misura sperimentale il **reddito minimo di inserimento**, una "misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli". Si trattò di una sperimentazione molto parziale ma anche molto analizzata: la normativa non ebbe comunque seguito. Di nuovo, con la legge 328/2000 l'art. 23, a seguito della sperimentazione, si proponeva di estendere il reddito minimo come misura generale di contrasto alla povertà in quanto livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi. Si sarebbe dovuto ricondurre al reddito minimo anche la pensione e l'assegno sociale.

È del 2008 l'istituzione della **carta acquisti** (social card) ordinaria di 80 euro bimestrali per anziani e nuclei con figli minori di tre anni e dal 2013 la **social card** sperimentale in 12 grandi comuni d'Italia con la quale si introduce anche il concetto di reinserimento sociale. Le risorse del tutto modeste hanno segnato il destino marginale di questa esperienza.

Ed arriviamo così alla misura che ha precorso il Rel, ovvero il **SIA (sostegno all'inclusione attiva)**, introdotta dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di Stabilità 2016) - e disciplinata dal decreto 26 maggio 2016, emanato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, così come modificato dal successivo decreto 16 marzo 2017 - come misura di contrasto alla povertà su tutto il territorio nazionale ancora rivolta a determinate categorie di persone ma con associato un progetto personale di attivazione sociale e lavorativa con le risorse del Fondo nazionale della lotta contro la povertà. Con questa misura sono anche state predisposte ed erogate risorse per il potenziamento del sistema dei servizi sociali, sponda indispensabile proprio per le misure di attivazione sociale.

REDDITO DI INCLUSIONE (REI)

Il Rel, subentrato al SIA, è entrato in vigore dal 2018 col [Decreto legislativo 15 settembre 2017 n. 147](#), Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà.

Importanti modifiche di ampliamento della misura a livello universale dal luglio 2018 sono state approvate successivamente. Si tratta di un provvedimento composto da due elementi fondamentali: una erogazione monetaria temporanea ed interventi di tipo sociale per favorire il superamento della condizione di povertà attraverso la sottoscrizione obbligatoria di un patto di servizio personalizzato. Una misura quest'ultima definita LEP, Livello Essenziale di Prestazione, concernente diritti civili e sociali (art. 117 Cost. lett. m).

Requisiti di residenza e soggiorno

- Cittadini italiani, cittadini comunitari, familiari di cittadini italiani o comunitari titolari del diritto di soggiorno o diritto di soggiorno permanente

¹ Legge 15 marzo 1997, n. 59, Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa. (GU Serie Generale n.63 del 17-03-1997 - Suppl. Ordinario n. 56), attuata con [Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112](#), Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 (GU n.92 del 21-4-1998 - Suppl. Ordinario n. 77).

² Decreto Legislativo 18 giugno 1998, n. 237, Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (GU n.167 del 20-7-1998).

- Cittadini stranieri in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo
- Titolari di protezione internazionale (apolidi, asilo politico, protezione sussidiaria)
- Residenti in Italia da almeno due anni al momento della presentazione della domanda.

Requisiti economici

I beneficiari sono individuati sulla base dell'ISEE e delle sue componenti reddituali e patrimoniali. Il nucleo familiare deve essere in possesso congiuntamente di:

1. un valore ISEE in corso di validità non superiore a 6 mila euro;
2. un valore ISRE (l'indicatore reddituale dell'ISEE diviso la scala di equivalenza) non superiore a 3 mila euro (N.B. Al reddito familiare si sottraggono le spese per l'affitto fino a un massimo di 7 mila euro, incrementato di 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo; il 20% del reddito da lavoro dipendente fino ad un massimo di 3 mila euro);
3. un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 20 mila euro;
4. un valore del patrimonio mobiliare (depositi, conti correnti) non superiore a 10 mila euro (ridotto a 8 mila euro per la coppia e a 6 mila euro per la persona sola).

Nessun componente del nucleo deve:

- percepire prestazioni di disoccupazione o di altro ammortizzatore sociale di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria;
- possedere autoveicoli e/o motoveicoli immatricolati la prima volta nei 24 mesi antecedenti la richiesta (sono esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità), navi e imbarcazioni da diporto (art.3, c.1, D.lgs. 171/2005).

Ammontare del beneficio economico

Il beneficio economico è pari alla differenza tra il reddito familiare e una soglia di accesso come nella seguente tabella. L'importo minimo per una persona è nel 2017 di € 2.250, il tetto è pari all'importo dell'assegno sociale maggiorato del 10% (6 o più persone). Quindi l'importo del REI (stabiliti i requisiti) è pari alla soglia determinata in base al nucleo familiare meno le prestazioni assistenziali (escluse quelle non sottoposte al reddito come ad esempio l'indennità di accompagnamento) ed eventuali redditi inferiori alla soglia.

NUCLEO FAMILIARE (COMPONENTI)	SCALA EQUIVALENZA	IMPORTO ANNUO	IMPORTO MENSILE
1	1	€ 2.250,00	€ 187,50
2	1,57	€ 3.532,50	€ 294,38
3	2,04	€ 4.590,00	€ 382,50
4	2,46	€ 5.535,00	€ 461,25
5	2,85	€ 6.412,50	€ 534,37
6 o più	(tetto)	€ 6.477,90	€ 539,82

Il beneficio economico è concesso per un periodo massimo di 18 mesi e non potrà essere rinnovato prima di 6 mesi. In caso di rinnovo, la durata è fissata in 12 mesi.

Il beneficio economico viene erogato mensilmente attraverso una Carta di pagamento

elettronica (Carta REI, emessa da Poste Italiane) che può essere usata per prelevare contante entro un limite mensile non superiore alla metà del beneficio massimo attribuibile. Permette inoltre gli acquisti in tutti i supermercati, negozi alimentari, farmacie e parafarmacie abilitati al circuito Mastercard, e il pagamento delle bollette elettriche e del gas presso gli uffici postali. L'accesso al REI prevede una **valutazione multidimensionale** finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare (condizioni personali, situazione economica, lavorativa, educazione ed istruzione, condizione abitativa, ecc.). Da una fase preliminare si passa alle scelte per definire un progetto personalizzato.

Ove si rilevi un problema di povertà connesso esclusivamente alla mancanza di lavoro si accede al **patto di servizio** già previsto per le situazioni di disoccupazione.

Nei casi complessi è prevista l'attivazione di **un'equipe multidisciplinare**.

Il versamento della prestazione economica è condizionato all'avvenuta **sottoscrizione del Progetto personalizzato** di attivazione sociale e lavorativa tra il comune ed il nucleo familiare (in sede di prima attuazione, entro un tempo massimo di 6 mesi) e decorre dal mese successivo alla richiesta.

Il progetto personalizzato coinvolge tutti i componenti del nucleo familiare e prevede l'identificazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei sostegni di cui il nucleo necessita, degli impegni da parte dei componenti il nucleo a svolgere specifiche attività (es. attivazione lavorativa, frequenza scolastica, ecc.). Il progetto è definito sulla base di una valutazione globale delle problematiche e dei bisogni da parte dei servizi, insieme al nucleo.

5

Una valutazione compiuta dell'impatto del REI avrebbe richiesto non la sua abrogazione ma la sua proroga ed il suo rafforzamento, tanto più che la variabile da luglio 2018 con accesso universalistico cambia ed incrementa sostanzialmente la platea di beneficiari potenziali.

Non è chiaro il grado di penetrazione di una informazione adeguata al riguardo. Non sappiamo quanto sia omogeneo il grado di gestione dell'inoltro delle domande, quale possa essere la verifica puntuale a fronte di lavorazioni INPS automatizzate anche per comprendere la appropriatezza delle reiezioni o la misura degli importi concessi. Questi elementi non sono interessanti solo per ogni singolo richiedente ma per valutare le tendenze, per capire le differenze territoriali, per rendere i flussi più fluidi e precisi.

L'altra questione riguarda l'ISEE che contiene dati poco aggiornati rispetto a situazioni che sono invece molto mutevoli nell'arco di tempi ristretti, né l'ISEE corrente, nel caso di redditi cessati, è una soluzione di facile utilizzo mentre deve essere fornito il dato aggiornato in caso di subentro di redditi prima assenti.

Manca anche la possibilità di valutare un aspetto fondamentale del REI ovvero la sottoscrizione del Patto di servizio personalizzato che costituisce la misura sociale di attivazione per il contrasto alla povertà. Senza dubbio gran parte dei servizi sociali territoriali, specie laddove il contrasto alla povertà era già prassi operativa, si sono attivati ma il poco tempo trascorso dall'introduzione della norma e la mancanza di informazioni omogenee rende impossibile una valutazione di merito.

Certo l'avvio di queste modalità di gestione del REI, anche con i finanziamenti erogati per il potenziamento dei servizi sociali, costituisce una sperimentazione fondamentale per gli sviluppi del Reddito di cittadinanza.

Atteso che il REI era anche una misura di inserimento lavorativo è altrettanto difficile dire quanto questo intento abbia avuto esiti significativi. Le carenze dei centri per l'impiego ed il problematico raccordo coi servizi sociali dei comuni non può aver dato risultati utili. Ma questo resta pur sempre

un percorso ineludibile, a maggior ragione col reddito di cittadinanza se no ci si vuole rassegnare ad una semplice erogazione economica che non affronta le ragioni della povertà ed il bisogno di lavoro. Resta il convincimento che laddove la povertà non è un semplice dato incidentale in attesa di una nuova occupazione, le progettualità necessarie richiedono qualcosa di più di una semplice funzione di matching, richiedono misure specifiche per soggetti svantaggiati che accanto alla progettazione sociale trovino sbocchi in ambiti lavorativi col supporto delle realtà di terzo settore, della cooperazione, con lavori socialmente utili ma anche con impieghi definiti senza cadere in forme strutturali di lavoro di riserva. Siamo su un crinale complesso e difficile ma la povertà è causa e conseguenza di queste situazioni. Tutta questa descrizione, queste valutazioni, alla vigilia della sua abrogazione (o assorbimento?) col reddito di cittadinanza, possono apparire superflue. Possono invece essere molto utili per confrontare quanto, di questa impostazione, verrà recuperato nelle nuove disposizioni, che pure hanno un obiettivo di fronteggiare la povertà e quanto sarà assorbito da una normativa che vorrebbe avere un carattere di politica attiva per il reinserimento lavorativo. D'altra parte i fattori positivi e le criticità del Rel non saranno molto dissimili dall'attuazione di nuove misure che si porranno a confronto con la precedente normativa.

Numeri e risorse

I risultati della misura economica del Rel nel 2018, come evidenziati dall'INPS*, li possiamo utilizzare per capire le tendenze innescate. Per altro nei primi sei mesi la misura era ristretta a determinate categorie di fruitori mentre da luglio lo strumento è diventato effettivamente universalistico.

Nel 2018 hanno beneficiato del Rel 462.000 nuclei familiari coinvolgendo 1,3 milioni di persone. La maggior parte dei benefici sono stati erogati nelle regioni del sud (68% dell'importo erogato e 71% delle persone coinvolte). In particolare si posizionano ai vertici della fruizione la Campania e la Sicilia. Al nord la regione col maggior numero di fruitori è la Lombardia.

Il numero di persone coinvolte nella erogazione del beneficio è di 220 ogni 10.000 abitanti. Un numero più elevato al sud (634, 603 e 447 rispettivamente per Sicilia, Campania e Calabria).

Al sud l'incidenza della fruizione da parte di cittadini extracomunitari è dell'11% mentre al nord è del 29%. E' evidente la maggiore concentrazione al nord di cittadini extracomunitari in situazioni di povertà.

L'importo medio mensile erogato per il 2018 è stato di 296 €

Da luglio 2018, da quando la misura è stata estesa a tutti i tipi di nuclei familiari, si sono aggiunte 179.000 domande accolte. L'effetto principale è stato quello di coinvolgere nuclei composti da una sola persona che passano dal 17% al 39%. In precedenza il numero maggiore di trattamenti aveva interessato nuclei con tre persone. L'estensione a famiglie unipersonali ha anche avuto l'effetto di abbassare l'importo medio erogato da 312 € rilevati in maggio a 282 e rilevati a dicembre.

E' anche interessante il forte turn over tra i beneficiari di questa misura: solo il 43% dei fruitori iniziali ha fruito del beneficio per 12 mesi.

L'importo medio varia molto ovviamente in base al numero di componenti del nucleo familiare: da 176 € con una persona fino a 426 per 6 o più componenti.

Ma è anche interessante raffrontare gli importi medi effettivamente erogati a fronte dell'importo teorico massimo previsto dalla norma (la differenza si giustifica dal fatto che il Rel è una integrazione di redditi posseduti):

- 1 persona importo medio effettivo € 176, importo massimo € 188.
- 2 persone importo medio effettivo € 260, importo massimo € 295.
- 3 persone importo medio effettivo € 316, importo massimo € 383
- 4 persone importo medio effettivo € 369, importo massimo € 461.
- 5 persone importo medio effettivo € 421, importo massimo € 534.
- 6 e più persone importo medio effettivo € 426, importo massimo € 540.

I nuclei beneficiari con minori sono stati 243.000 e rappresentano il 53% di tutti i nuclei beneficiari. La classe modale di questi nuclei è con 4 componenti e, se ce ne fosse bisogno, testimonia di come la povertà si annidi oltre che tra le persone sole, comparse in forza da quando la misura è stata estesa a tutti, nei nuclei con figli minori. I nuclei con disabili sono 82.000 e rappresentano il 17%.

**Osservatorio statistico INPS, gennaio/dicembre 2018*

Attivazione del sistema dei servizi. Il Fondo Povertà ha stanziato, a questo scopo, 297 milioni di euro nel 2018, che salgono a 347 nel 2019 ed a 470 milioni dal 2020. Il riparto è stato deciso con [decreto ministeriale 18.5.2018](#) (GU 155 del 6.7.2018) che ha anche approvato il piano nazionale 2018/2020 di contrasto alla povertà.

Con l'Avviso 3/2016 erano già stati destinati 486 milioni di euro agli Ambiti territoriali per gli interventi rivolti ai beneficiari del SIA/Rel e al rafforzamento dei servizi loro dedicati, da realizzare nel periodo 2016-2019.

Ai fini dell'erogazione del beneficio economico del Rel i limiti di spesa sono determinati in 1.747 milioni di euro per l'anno 2018. Gli stanziamenti dal 2019 in avanti sono assorbiti dagli stanziamenti per il Reddito di cittadinanza.

IL REDDITO DI CITTADINANZA

L'analisi che segue è stata condotta sul testo del decreto legge, attualmente ancora in discussione in Parlamento, e non tiene dunque conto degli interventi introdotti nel corso dell'iter parlamentare.

Da aprile 2019 diventerà operativo il Reddito di cittadinanza (Rdc) introdotto con il **decreto legge n. 4 del 28.1.2019**, ma non è irrilevante la conoscenza del Rel anche come termine di confronto tra impostazioni che intendono raggiungere finalità analoghe, ma con accentuazioni tuttavia diverse.

Secondo l'art. 1 del decreto legge, il Rdc vuole essere "una misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro".

L'impianto normativo ricalca quello del Reddito di inclusione con un beneficio economico più elevato. La differenza sostanziale sta nell'intento di una preminente funzione di sostegno all'inserimento lavorativo ma in ogni caso è evidente anche il tema di contrasto alla povertà. L'attivazione non passa più attraverso i servizi sociali dei comuni ma attraverso i centri per l'impiego

che diventano o dovrebbero essere il fulcro attorno a cui muove la regia di questa misura. In realtà l'attivazione della misura economica avverrà in maniera largamente prevalente a cura dei Centri di assistenza fiscale che già intermediano il rilascio dell'ISEE, anche se è prevista la possibilità di fruire delle poste o dell'accesso diretto all'INPS. Su quest'ultimo ricade l'erogazione e la gestione della prestazione, mentre i centri per l'impiego hanno l'onere di gestire tutta l'attivazione delle politiche attive di inserimento senza dimenticare che, pur con non poche incertezze nelle modalità di accesso, continuerà ad essere molto rilevante il ruolo dei servizi sociali dei comuni per tutte le situazioni nella quali la condizione di povertà è più articolata e complessa dello sbocco lavorativo. Ma l'impianto normativo ricalca anche le disposizioni di inserimento lavorativo prevista dal D.lgs. 150/2015 (attuativo del Jobs act) che aveva per oggetto i servizi per il lavoro e di politica attiva pur con una serie di modifiche specifiche per questa misura ma anche con possibili sovrapposizioni tra i beneficiari di disoccupazione (NASpl) che hanno incombenze analoghe a chi usufruirà del Rdc tanto più che Rdc e NASpl sono compatibili (nei casi, riteniamo limitati, nei quali il Rdc fosse più vantaggioso della NASpl).

Requisiti di residenza e soggiorno

I potenziali beneficiari devono possedere i seguenti requisiti:

- essere cittadini italiani, cittadini comunitari, familiari di cittadini italiani o comunitari titolari del diritto di soggiorno o diritto di soggiorno permanente, Cittadini stranieri in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;
- avere la residenza in Italia da **almeno dieci anni**, di cui gli **ultimi due in modo continuativo**.

Requisiti economici e patrimoniali

I beneficiari sono individuati sulla base dell'ISEE e delle sue componenti reddituali e patrimoniali. Il nucleo familiare deve essere in possesso congiuntamente di:

1. un **valore ISEE in corso di validità non superiore a 9.360 €**;
2. un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30.000 €;
3. un valore del patrimonio mobiliare (depositi, conti correnti) non superiore a 6.000 € (+ 2.000 € per ogni componente il nucleo familiare fino a 10.000 € + 1.000 € per ogni figlio successivo al secondo + 5.000 € per ogni componente con disabilità);
4. **un reddito familiare inferiore alla soglia di 6.000€** moltiplicato per la scala di equivalenza specifica del Rdc incrementata a 9.360€ in presenza di abitazione in locazione.

Il reddito familiare è dato da tutte le componenti reddituali ai fini ISEE compresi i redditi esenti, i redditi assistenziali ad eccezione, in sintesi, delle indennità di accompagnamento e del bonus bebè.

Scala equivalenza del reddito familiare: 1 componente = 1, + 0,4 per ogni componente maggiorenne + 0,2 per ogni ulteriore componente minore. Valore massimo 2,1.

Esempio: tre componenti maggiorenni: $1+0,4+0,4 = 1,8$; 2 componenti maggiorenni e 2 minorenni: $1+0,4+0,2+0,2 = 1,8$

Nessun componente del nucleo deve:

- essere intestatario o avere piena disponibilità di autoveicoli immatricolati nei sei mesi precedenti ovvero di autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc immatricolati la prima volta nei due anni precedenti (sono esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità),
- essere intestatario o avere piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto.

Beneficio economico

Il beneficio economico è una integrazione del reddito pari **alla differenza** tra il reddito familiare e la soglia di **6.000 € moltiplicata per la scala di equivalenza**.

Ipotesi reddito zero:

- scala equivalenza 1 = 6.000 €, - scala di equivalenza 1,8 = 10.800 €

Ipotesi reddito 2.000 €:

- scala equivalenza 1 = (6.000*1) - 2000 = 4.000 €; - scala equivalenza 1,8 = (6.000*1,8) - 2.000 = 8.800 €

In caso di abitazione in locazione la somma spettante può essere incrementata dell'importo del canone **fino a 3.360 €**, in presenza di mutuo fino ad un **massimo di 1.800 €**.

La durata è di **18 mesi** se permane il diritto per tutto il periodo, **può essere rinnovato** previa sospensione di un mese.

Nucleo familiare

Il nucleo familiare di riferimento è quello anagrafico secondo le norme ISEE.

Continuano a far parte dello stesso nucleo anche i coniugi separati e divorziati se vivono sotto lo stesso tetto. Fa parte del nucleo familiare anche il figlio maggiorenne non convivente di età inferiore ai 26 anni, a carico ai fini fiscali, non sposato e senza figli.

Il disoccupato a seguito di dimissioni volontarie non ha diritto al Rdc nei dodici mesi successivi e pertanto il suo nucleo familiare deve essere scorporato dalla sua presenza.

Patto per il lavoro e per l'inclusione sociale

Il titolare di Rdc ed i suoi familiari sono tenuti a seguire le procedure per la ricerca attiva del posto di lavoro salvo i casi di esenzione (titolari di pensione di cittadinanza o comunque di pensione diretta, chi ha un'età superiore a 65 anni, i componenti con disabilità fatte salve le norme del collocamento obbligatorio). Possono essere esentati i componenti con carichi di cura come i figli minori di tre anni ovvero in presenza di soggetti con disabilità grave o non autosufficienza. Si tratta di una serie di condizionalità, a cominciare dalla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, che prevedono obblighi e sanzioni ma che in definitiva si concretano nella sottoscrizione del **Patto per il lavoro** con i Centri per l'impiego o i soggetti accreditati qualora il cittadino rientri nell'obbligo di ricerca attiva del lavoro. La convocazione al Centro per l'impiego, entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio, per i soggetti non esonerati dagli obblighi di politica attiva avviene con i seguenti requisiti:

- a) assenza di occupazione da non più di due anni;
- b) età inferiore a 26 anni;
- c) essere beneficiario della NASpI ovvero di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o averne terminato la fruizione da non più di un anno;
- d) aver sottoscritto negli ultimi due anni un Patto di servizio in corso di validità presso i Centri per l'impiego.

Il decreto elenca tutti gli obblighi che si condensano in modo specifico per ogni beneficiario nel patto per il lavoro. Allo stesso modo il decreto regola in modo minuzioso gli obblighi connessi alla accettazione delle offerte di lavoro.

Tutti i richiedenti in situazioni diverse da quelle sopra indicate sono convocati entro trenta giorni dai servizi competenti per il contrasto alla povertà dei comuni i quali provvedono alla valutazione multidimensionale volta ad identificare i bisogni del nucleo familiare e solo ove lo stato di bisogno sia prevalentemente connesso alla situazione lavorativa rientra in gioco la competenza dei Centri

per l'impiego ed il patto per il lavoro. Se il bisogno è complesso e multidimensionale deve essere stipulato coi servizi sociali dei comuni un **Patto di inclusione sociale** che altro non è che la nuova denominazione del progetto personalizzato previsto dalla normativa Rel.

In coerenza con il profilo professionale del beneficiario, con le competenze acquisite in ambito formale, non formale e informale, nonché in base agli interessi e alle propensioni emerse il beneficiario è tenuto ad offrire nell'ambito del Patto per il lavoro e del Patto per l'inclusione sociale la propria disponibilità per la partecipazione a progetti dei comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza.

Carta acquisti

Il Rdc viene concesso dall'INPS.

Viene erogato tramite una carta acquisti emessa dalle Poste. E' possibile prelevare in contanti una somma di 100 € mensili maggiorati in relazione alla scala di equivalenza. La carta acquisti può essere utilizzata presso gli enti convenzionati e per pagare bollette oltre che per i bonifici dei canoni di affitto.

Al di là della dimensione propagandistica, le valutazioni critiche - volte alla promozione o alla denigrazione della misura - possono essere molteplici ma allo stato dell'arte conviene valutare in maniera stretta il dettato normativo.

Vi sono ragioni per sostenere che l'erogazione economica avrà certamente esito positivo. L'utilizzo del canale delle poste e soprattutto dei CAF che già intermediano l'ISEE faciliterà questo sbocco superando le difficoltà informative ed operative dell'utenza. Vi sono tuttavia diverse questioni che dovranno essere approfondite e chiarite, altre che resteranno nel limbo della legittimità. Siamo in presenza di una normativa molto complessa anche negli aspetti attuativi. Come da tempo succede, pur in presenza di normative che definiscono diritti esigibili, mancano procedure di rettifica e di ricorso definite, tanto più laddove l'operato dell'INPS potrebbe incorrere in errori oppure anche nelle situazioni di dubbia interpretazione della norma.

Nonostante l'accento della misura sul ruolo di politica attiva, le persone che devono essere prese in carico, in prima battuta, dai centri per l'impiego e dalle agenzie accreditate non sembrano esorbitanti. Si tratta dei disoccupati da non più di due anni (ma in questo caso molti dovrebbero già essere nel percorso delle politiche attive della NASpl e magari nemmeno rientrano tra gli aventi diritto al Rdc, mentre chi ha cessato per dimissioni da solo un anno non può accedere alla misura e dunque non ha obblighi di sorta), dei giovani ma solo di età inferiore a 26 anni, e di chi ha terminato la NASpl da non più di un anno. E poi l'obbligo per chi ha già sottoscritto un Patto di servizio in base all'art. 20 del D.lgs. 150/2015 si sovrappone a chi è già nel percorso di politica attiva avendo deciso di percorrere la ricerca del lavoro con tale modalità.

Ne consegue che sarà molto rilevante il numero di coloro che invece dovranno essere convocati dai servizi sociali dei comuni, magari per essere poi dirottati in seconda battuta comunque ai Centri per l'impiego laddove la condizione di povertà sia connessa alla mancanza di lavoro, ma con l'esigenza di sottoscrizione del Patto per l'inclusione sociale in tutte le situazioni nelle quali la ricerca del lavoro debba essere accompagnata dal sostegno sociale com'è per molti lavoratori svantaggiati, per situazioni di difficile

conciliazione tra vita e lavoro, per situazioni di precarietà familiare o di disabilità che possono essere contigue alle procedure non semplici del collocamento obbligatorio per gli invalidi. Un Patto di inclusione che richiede poi valutazioni multidimensionali nelle situazioni più complesse dove lo sbocco lavorativo è destinato a rimanere sullo sfondo. In definitiva il ruolo dei servizi sociali dei comuni sembra destinato a rientrare in gioco in modo prepotente, corroborato dall'esperienza del Rel ma col numero più ampio di utenti che avranno potuto ottenere qualche somma di reddito di cittadinanza. Semprechè siano ben identificabili dai comuni gli utenti che i servizi sociali debbono convocare. Un rodaggio che non avrebbe tempi molto larghi (30 giorni) per la sua attuazione, ma che inevitabilmente richiederà del tempo. Certo è che tutta questa impalcatura, se non avrà la capacità di attivarsi, realizzando un raccordo non (solo) lasciato alla buona volontà delle parti - tra Centri per l'impiego e servizi sociali dei comuni - e a quella, non sempre scontata, dei titolari di Rdc, rischia di ridurre la sua portata a "semplice" misura di erogazione economica.

LA PENSIONE DI CITTADINANZA

Il decreto legge 4/2019, accanto al Reddito di cittadinanza prevede anche la Pensione di cittadinanza (Pdc), per la quale valgono tutte le disposizioni del Rdc tranne le particolarità che il decreto stesso specifica.

Messa in questi termini la questione sembra molto semplice. In realtà è molto complessa perché è lasciato nel nulla o comunque a interpretazioni amministrative non ancora emanate, il rapporto tra questa misura e tutto il sistema pensionistico vigente compreso l'assegno sociale, le maggiorazioni sociali e così via.

Dunque una misura di ultima istanza che potrebbe integrare i diritti previdenziali ed assistenziali già in essere per gli anziani, nei casi eccezionali nei quali essi siano di portata inferiore alla misura della Pdc (vedi di seguito l'assegno sociale e la scheda relativa alle prestazioni assistenziali già vigenti connesse alle pensioni). In prospettiva, considerando che per chi maturerà la pensione con contributi solo successivi al 1995 non esiste più integrazione al minimo, questa potrebbe essere una opportunità significativa anche se si può sovrapporre in parte comunque all'assegno sociale, pure conseguibile al 67° anno, ed alla maggiorazione dello stesso che già ora possono integrare redditi da pensione contributiva inferiori. D'altra parte lo stanziamento limitato per questa misura non può che portare a questa considerazione.

In ogni caso la pensione di cittadinanza spetta alle persone anziane allorché i componenti della famiglia abbiano tutti almeno 67 anni. Ne consegue che la presenza, nel nucleo familiare, di persone di età inferiore comporta l'applicazione delle regole del Rdc.

Fermi restando tutti i requisiti del Rdc, ovvero la cittadinanza e la residenza, il valore ISEE inferiore a 9.360,00 €, i limiti patrimoniali immobiliari e mobiliari, il possesso di autoveicoli, il reddito familiare per la pensione di cittadinanza è di **7.560,00 €** (630 mensili) moltiplicato per la scala di equivalenza. Così nell'ipotesi di 2 anziani con una scala di equivalenza di 1,4, il reddito familiare di riferimento sarà di 10.589,00. E dunque il beneficio economico potrà consentire una integrazione di reddito fino a tale somma.

In caso di abitazione in locazione anche in questo caso il reddito familiare è incrementato fino a **9.360,00 €** (fino a 780 € mensili) con un incremento dunque di 1.800,00 €. E questa potrebbe essere la situazione che dà diritto a piccole somme di integrazione delle pensioni e delle maggiorazioni già in essere.

La pensione di cittadinanza non si sospende dopo i 18 mesi ed è dunque concessa in via continuativa ed ovviamente non ci sono obblighi connessi al patto per il lavoro.

L'ASSEGNO SOCIALE

Contrariamente alla generalità dei cittadini, per le persone anziane sprovviste di reddito e di pensione, maturata a seguito di contribuzione, una misura come diritto soggettivo volto a contrastare la povertà è già presente nel nostro ordinamento legislativo da molto tempo. La potremmo considerare a tutti gli effetti una "pensione di cittadinanza" ante litteram (esattamente: pensione ai cittadini ultra-sessantacinquenni sprovvisti di reddito). Si tratta della pensione sociale istituita nel 1969 (art. 26 [Legge 153/1969](#): 12.000 lire mensili). Dal 1996 (Riforma Dini, [Legge 335/1995](#)) questa prestazione è stata sostituita dall'assegno sociale. La misura è gestita dall'INPS.

Età richiesta	
2017:	65 anni e 7 mesi
2018:	66 e 7 mesi
2019:	67 anni

Oltre al regime delle aspettative di vita il requisito è incrementato di un anno dal 2018 in base alle previsioni della legge Fornero che lo eguaglia alla pensione di vecchiaia.

Si tratta di una misura sottoposta ad una severa verifica dei mezzi (non serve l'ISEE ma qualunque reddito di qualunque genere comporta il mancato diritto o la perdita della prestazione se il reddito è pari o superiore all'assegno, ovvero ad un assegno sociale in misura ridotta se il reddito è inferiore).

L'importo dell'assegno è **nel 2018 di € 453,00 mensili** che corrisponde ad un importo annuo di € 5.889,00 il quale combacia col limite di reddito personale oltre il quale non c'è diritto alla prestazione. In presenza di persona coniugata il limite di reddito coniugale è pari al doppio dell'assegno sociale: € 11.778,00.

All'età di 70 anni, con l'aumento introdotto dalla legge 448/2001 (la Finanziaria 2002, contenente la norma del milione di lire di Berlusconi) e poi modificata dalla [Legge 127/2007](#), in assenza di nessun tipo di reddito, **l'assegno sociale può essere di € 643,86.**

L'assegno sociale non è compatibile con nessuna altra pensione di tipo previdenziale, nemmeno con la pensione di reversibilità (a meno che siano di importi inferiori, nel qual caso spetta per differenza), e con altre provvidenze assistenziali continuative. È invece compatibile con l'indennità di accompagnamento ed anche con la proprietà della casa di abitazione.

L'assegno sociale spetta ai cittadini italiani, europei e stranieri ma per tutti è necessario un requisito di **residenza continuativa di dieci anni in Italia**. Una misura surrettiziamente discriminatoria perché sono ovviamente gli stranieri che faticano spesso ad aver questo requisito, talora anche per breve interruzione della residenza in Italia ma in qualche modo anche dei cittadini italiani che hanno risieduto all'estero. L'assegno sociale non spetta ai cittadini italiani che risiedono all'estero.

L'assegno sociale e, prima, la pensione sociale sono prestazioni chiaramente di tipo assistenziale volte a rimediare alle situazioni di povertà delle persone anziane allorché per varie ragioni non hanno maturato alcun diritto previdenziale non essendo per altro in condizione di rimediare alcun altro tipo di reddito. Il numero di persone che ne fruiscono, in prevalenza donne, in prevalenza al sud, dimostra come questa sia un rimedio storico a situazioni di povertà in condizioni nelle quali non vi può essere rimedio lavorativo. Per altro la considerazione del reddito del coniuge esclude spesso dal diritto le donne che hanno svolto il ruolo esclusivo di casalinga sia per l'eventuale reddito, anche da pensione, del coniuge, sia da vedove quando ottengono la pensione di reversibilità.

La prestazione, anche per la sua tradizione, è molto nota anche a chi non è nelle situazioni reddituali o patrimoniali per averne diritto e che si scontra dunque con le verifiche dell'INPS che usa molti accessi per accertare la situazione effettiva allorché ritiene inattendibili le autocertificazioni reddituali. Spesso si incontrano difficoltà per i residenti immigrati extracomunitari in ragione del requisito di dieci anni di residenza continuativa che talora è difficile dimostrare specie per il concetto di continuità.

NUMERI E RISORSE

Il numero di assegni sociali vigenti al 31.12.2017 è 861.811 (543.216 femmine, 318.595 maschi), importo medio € 428,98.

Assegni liquidati nel 2017 n. 45.928, importo medio € 406,59.

L'importo complessivo a carico dello Stato è di circa 4 miliardi 717 milioni circa (dato 2016).

Rapporto INPS 2018

