

Le misure regionali di reddito minimo in Italia

Giovanni Gallo – Università di Modena e Reggio Emilia, CAPP*

* Giovanni Gallo, Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Economia “Marco Biagi”, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Modena, tel: +39 059 2056854, e-mail: giovanni.gallo@unimore.it.

Con grave ritardo rispetto agli altri paesi europei, l'Italia si dota nel settembre 2016 della sua misura nazionale di reddito minimo: il 'Sostegno per l'inclusione attiva' o, più semplicemente, SIA. A seguito delle contenute risorse ad esso destinate dal governo nella sua fase di avvio, il SIA ha mostrato nel giro di poco tempo due rilevanti limiti: 1) i requisiti di accesso adottati hanno ristretto molto la quota di poveri aventi diritto alla misura; 2) gli importi del beneficio economico sono in genere insufficienti per il superamento del rischio di povertà. Il decreto ministeriale del 16 marzo 2017 ha attenuato questi limiti, principalmente il primo dei due (riducendo da 45 a 25 il punteggio minimo necessario per accedere alla misura, calcolato per mezzo di una valutazione multidimensionale del bisogno), senza però eliminarli del tutto.

Nel tentativo di ridurre i limiti della misura nazionale, tra il 2015 e il 2017, alcune regioni hanno deciso di attivare con risorse proprie delle misure regionali di reddito minimo. In particolare, si analizzano qui le misure di sostegno al reddito di sei regioni italiane (per maggiori dettagli vedi Tabella sottostante):

- 1) La Misura Attiva di Sostegno al Reddito (MIA) della regione Friuli-Venezia Giulia;
- 2) Il Reddito di Solidarietà (RES) della regione Emilia-Romagna;
- 3) Il Reddito di Dignità (RED) della regione Puglia;
- 4) Il Reddito di Inclusione Sociale (REIS) della regione Sardegna;
- 5) Le misure di Inclusione attiva e di sostegno al reddito della regione Valle d'Aosta;
- 6) Il Reddito Minimo di Cittadinanza (RMC) della regione Molise¹.

Le prime quattro misure regionali, nel loro percorso normativo, si sono perfettamente integrate al SIA, aumentandone l'importo mensile (MIA e REIS soprattutto) ed estendendone la platea dei nuclei beneficiari. Il massimo livello di integrazione con la misura nazionale è stato raggiunto nelle regioni Emilia-Romagna e Puglia, dove la misura regionale (RES e RED rispettivamente) e il SIA sono richiesti attraverso lo stesso modulo di domanda. Al contrario, le rimanenti due misure non presentano alcuna integrazione con il SIA: la misura della regione Valle d'Aosta ne permette perfino il cumulo dal 2017 (a patto che l'importo annuo percepito dalla famiglia non superi il massimale di reddito escluso da imposizione fiscale), mentre il RMC sperimentale della regione Molise non prevede espressamente un'interazione con la misura nazionale poiché le domande sono state interrotte prima del suo avvio.

A prescindere dall'integrazione con il SIA, comunque, tutte e sei le misure regionali qui in esame si contraddistinguono per avere complessivamente delle caratteristiche e delle finalità molto simili al beneficio nazionale. Ad esempio, requisito comune a tutte queste politiche di sostegno al reddito è quello di permanenza e soggiorno. In particolare, per poter beneficiare della misura è necessario essere cittadino italiano o comunitario, un familiare di cittadino italiano o comunitario titolare del diritto di soggiorno, cittadino straniero in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (per accedere al RES è sufficiente qualsiasi tipo di permesso di soggiorno a patto di essere regolarmente soggiornanti), ovvero titolare di protezione internazionale (asilo politico, protezione sussidiaria). Altro requisito comune, spesso implicito, è

¹ Nella realtà esistono altre misure di sostegno al reddito in Italia come il SIApiù della regione Umbria, il Reddito di Inclusione Formativa della regione Lazio, il Reddito Minimo di Inserimento della regione Basilicata e il Reddito di Autonomia della regione Lombardia. Tuttavia, queste misure per i loro requisiti di accesso e le loro finalità si avvicinano molto più a delle misure di attivazione lavorativa in senso stretto piuttosto che a politiche di reddito minimo.

che il richiedente deve aver compiuto la maggiore età, tranne che per accedere alla misura della regione Valle d'Aosta dove invece vengono richiesti almeno 25 anni di età (30 anni prima del 2017). Per evitare il cosiddetto "turismo del welfare", tutte le regioni hanno previsto un requisito minimo di residenza nel territorio regionale, sebbene il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna e la Valle d'Aosta abbiano deciso di non richiederlo per gli emigrati di ritorno dall'estero.

Nonostante le misure europee di reddito minimo siano per lo più universali, ossia non condizionate dalle caratteristiche dei componenti del nucleo familiare, il SIA si rivela in linea con la tradizionale categorialità delle politiche di sostegno al reddito del welfare italiano, il quale si rivolge prevalentemente a specifiche categorie vulnerabili della popolazione (famiglie con minori e disabili) escludendo le altre. Le misure regionali di reddito minimo, ad esclusione del RED (componente SIA-RED), hanno avuto il pregio di abbattere questo vincolo e di rendere la misura nazionale realmente universale.

Sui requisiti economici di accesso c'è maggiore variabilità tra le misure in esame, tra cui il RES della regione Emilia-Romagna si contraddistingue per il minor numero di condizioni, così come sugli importi mensili del beneficio economico e le deduzioni ad esso applicate, sull'erogazione del beneficio e sulla sua durata. Nella gestione delle risorse regionali si osserva un'unicità nella misura sarda di reddito minimo nella quale, in fase di prima attuazione, esse sono state impegnate a favore delle Amministrazioni Comunali che le erogano agli aventi diritto, rispettando la scala di priorità di accesso prevista dalle linee guida regionali e secondo graduatorie comunali.

Per quanto attiene al progetto di attivazione sociale e di inserimento lavorativo concordato con il nucleo beneficiario, tutte le misure regionali ne prevedono l'obbligo di adesione da parte del richiedente e di tutti gli altri componenti della famiglia. Tali progetti possono prevedere varie tipologie di attività destinate ai membri del nucleo familiare in base al bisogno riscontrato (incontri programmati coi servizi, ricerca attiva del lavoro, frequenza scolastica, formazione professionale, prevenzione e la tutela della salute, ecc.), ma hanno tutti come finalità quella di aiutare i beneficiari a superare le loro condizioni di difficoltà economica e marginalità sociale. La mancata adesione al progetto, ovvero il compimento reiterato di comportamenti inconciliabili con gli obiettivi dello stesso, determina sempre la revoca del beneficio.

A differenza delle altre misure regionali, il REIS prevede espressamente due casi di esclusione dall'obbligo di partecipazione al progetto: le famiglie composte da soli anziani di età superiore agli 80 anni, di cui almeno uno con certificazione d'invalidità grave superiore al 90%; e le famiglie che hanno tra i loro componenti persone con gravi infermità mentali. Date le evidenti problematiche di queste tipologie familiari (e di quelle caratterizzate da realtà altrettanto delicate e complesse), comunque, è presumibile che gli operatori sociali e le equipe incaricate applichino in questi casi una condizionalità sussidio-progetto proporzionata alle effettive capacità della famiglia, benché non esplicitato nella fonte normativa. In generale, la valutazione delle effettive risorse della famiglia rientra nel quadro di analisi, e da ciò discende che gli impegni richiesti debbano essere sempre in qualche modo coerenti con tale quadro.

Altro aspetto interessante dei percorsi di attivazione sociale-lavorativa riguarda il coinvolgimento del territorio e la sussidiarietà tra enti locali. Per la definizione e la gestione dei progetti rivolti ai destinatari, infatti, il SIA dovrebbe portare istituzioni pubbliche diverse (Servizi Sociali Comunali, Centri per l'impiego o altro servizio competente in materia di lavoro, aziende per

l'assistenza sanitaria, ecc.) e soggetti del terzo settore a comunicare tra loro e a lavorare in sinergia. Si tratta di un aspetto molto importante della misura nazionale perché: 1) mira a contrastare le (purtroppo note) difficoltà di comunicazione tra uffici diversi della P.A. italiana nella speranza di migliorarne l'efficacia e l'efficienza; 2) le differenze organizzative degli enti locali rischiano di determinare un trattamento diseguale a livello nazionale; e 3) dalla corretta implementazione della presa in carico, ovvero del progetto di attivazione, dipende imprescindibilmente il superamento delle condizioni di povertà ed esclusione sociale. Ciò nonostante, oltre ai risultati dell'indagine per studi di caso condotta dall'Alleanza Contro la Povertà nel suo rapporto di valutazione del SIA di novembre 2017, si sa ancora poco al riguardo e si auspicano pertanto futuri approfondimenti e ricerche quantitative ma soprattutto qualitative.

Al fine di potenziare la misura nazionale di sostegno al reddito, il decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 ha introdotto il più generoso Reddito di Inclusione (REI), che si è sostituito al SIA a partire da gennaio 2018 e le cui domande sono aperte da dicembre 2017. Il REI non solo eleva gli importi massimi del trasferimento economico previsti dal SIA ma aumenta anche la platea dei beneficiari, soprattutto da quando diverrà (salvo sorprese) pienamente universale nel luglio 2018 per effetto della legge di bilancio per il 2018.

Per rispondere a tale novità, alcune regioni stanno già provvedendo a "ritoccare" la loro misura regionale. La regione Friuli-Venezia Giulia è l'unica al momento ad avere già approvato le nuove modifiche. Con la legge regionale 6 novembre 2017, n. 35, la durata della MIA è stata estesa, uguagliandola a quella del REI, da 12 a 18 mesi per una durata complessiva (prima concessione più rinnovo) di 30 mesi. Inoltre, per venire incontro a un difetto strutturale del REI (n.d.a. alcuni beneficiari rischiano di ricevere importi molto piccoli della misura perché l'importo dipende dalla distanza tra la soglia ISRE di accesso e il reddito della famiglia), la MIA integrerà gli importi della misura nazionale a dei valori minimi: 185 euro mensili per un nucleo senza minori, 235 euro al mese se presente un minore e 285 euro mensili se presenti due o più minori.

Anche se ancora non vi è nulla di definitivo o ufficiale, anche la regione Puglia sta pensando di modificare la sua misura di reddito minimo. Nello specifico, si vorrebbero estendere i requisiti ISEE di accesso della seconda componente del RED, quella con requisiti meno stringenti del SIA e strettamente connessa all'attivazione sociale-lavorativa, in modo da uguagliarli a quelli del REI, ma non è stata prevista al momento alcuna integrazione del beneficio economico della misura nazionale. Per quanto riguarda invece le altre regioni qui in esame, non è ancora chiaro come modificheranno le rispettive misure di sostegno al reddito. È probabile, tuttavia, anche alla luce della prossima trasformazione del REI in misura universale, che molte decideranno di rendere i requisiti economici di accesso delle politiche regionali più simili a quelli del REI e/o di integrare gli importi percepiti dai beneficiari della misura nazionale a dei valori minimi mensili.

Tabella – Le misure regionali di reddito minimo: confronto e integrazione con la misura nazionale

Caratteristica	ITALIA	Friuli-Venezia Giulia	Emilia-Romagna	Puglia	Sardegna	Valle d'Aosta	Molise
Nome della misura	Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)	Misura Attiva di Sostegno al Reddito (MIA)	Reddito di Solidarietà (RES)	Reddito di Dignità (RED)	Reddito di Inclusione Sociale (REIS)	Inclusione attiva e di sostegno al reddito	Reddito Minimo di Cittadinanza (RMC)
Riferimenti normativi	L. 208/2015 e Decreti interministeriali del 26 maggio 2016 e 16 marzo 2017	L.R. 15/2015 e Reg. attuativo del 15 ottobre 2015, n. 216	L.R. 24/2016 e Reg. attuativo del 5 aprile 2017, n. 45	L.R. 3/2016 e Reg. attuativo del 23 giugno 2016, n.8 e D.G.R. 989/2017	L.R. 18/2016, D.G.R. 65/32 del 2016, D.G.R. 16/36 e 22/27 del 2017	L.R. 18/2015, L.R. 1/2016, L.R. 13/2017 e D.G.R. 1103/2017	L.R. 2/2012 e Regolamento attuativo del 13 gennaio 2016, n. 1
Entrata in vigore	2 settembre 2016	22 ottobre 2015	18 settembre 2017	26 luglio 2016	4 maggio 2017	Da 22 febbraio a 31 marzo 2016; riattivata il 15 settembre 2017	Da 16 gennaio al 28 febbraio 2016
Requisiti di residenza	Residenza in Italia da almeno 24 mesi	Residenza in regione \geq 24 mesi (non si considera per gli emigrati di ritorno)	Residenza in regione da almeno 24 mesi	Residenza in regione da almeno 24 mesi	Residenza in regione \geq 24 mesi (non si considera per gli emigrati di ritorno)	Residenza in regione \geq 24 mesi (non si considera per gli emigrati di ritorno)	Residenza in regione da almeno 24 mesi
Requisiti familiari	Presenza di almeno un componente di minore età o di un figlio disabile, ovvero donna in stato di gravidanza accertata	Nessuno	Nessuno	Presenza di almeno un componente di minore età o di un figlio disabile, ovvero donna in stato di gravidanza accertata	Nessuno. È specificato che possano richiederlo anche le persone senza fissa dimora	Nessuno	Nessuno, ma senza la presenza di minori superare il requisito connesso alla valutazione multidimensionale è molto difficile
Requisiti economici	- ISEE \leq 3.000 €; - Trasferimenti \leq 600 euro mensili ^(a) ; - Req. "no auto" ^(b) ; - Nessun membro beneficiario di ASDI, NASPI o altri aiuti ai disoccupati; - Valutazione del bisogno con punteggio uguale o superiore a 25 ^(c)	- ISEE \leq 6.000 €; - Trasferimenti \leq 600 euro mensili ^(a) ; - Nessun veicolo di grossa cilindrata; - Nessuna nave o imbarcazione da diporto; - Nessun membro beneficiario di ASDI, NASPI o altri aiuti ai disoccupati	- ISEE \leq 3.000 €; - Trasferimenti \leq 600 euro mensili ^(a) ; - Nessun membro beneficiario di ASDI, NASPI o altri aiuti ai disoccupati	- ISEE \leq 3.000 €; - Trasferimenti \leq 600 euro mensili ^(a) ; - Req. "no auto" ^(b) ; - Nessun membro beneficiario di ASDI, NASPI o altri aiuti ai disoccupati; - Valutazione del bisogno con punteggio uguale o superiore a 25 ^(c)	- ISEE \leq 5.000 €; - Trasferimenti \leq 800 euro mensili ^(a) ; - Req. "no auto" ^(b) ; - Nessun membro beneficiario di ASDI, NASPI o altri aiuti ai disoccupati	- ISEE \leq 6.000 €; - Nessun membro beneficiario di ASDI, NASPI o altri aiuti ai disoccupati; - Non aver maturato requisiti pensionistici; - Aver lavorato per almeno 365 giorni negli ultimi 5 anni o essere disoccupati da almeno 2 anni	- ISEE \leq 3.000 €; - Req. "no auto" ^(b) ; - Valutazione multidimensionale del bisogno (molto stringente ma diversa rispetto a quella del SIA, v. Regolamento) con punteggio non inferiore a 60 su 100
Importo mensile	80 euro per ogni componente del nucleo per un massimo di 400 euro. Se nucleo mono-genitoriale l'importo	Dipende da distanza tra l'ISEE familiare e soglia di accesso ISEE e dal numero di minori a carico. Importo massimo	Importi mensili coincidono con quelli del SIA	Importi mensili coincidono con quelli del SIA. Aumenta di 200 euro mensili se viene svolto tirocinio o percorso di	200 euro mensili per una persona sola; 300 euro se 2 componenti; 400 euro se 3 componenti; 500	550 euro al mese se ISEE < 5.000; 500 euro se ISEE compreso tra 5.000 e 5.500; e 450 euro se ISEE compreso tra	300 euro mensili

	è integrato con ulteriori 80 euro	mensile = 550 euro		attivazione socio-lavorativa	euro per una famiglia con 4 o più componenti	5.500 e 6.000	
Caratteristica	ITALIA	Friuli-Venezia Giulia	Emilia-Romagna	Puglia	Sardegna	Valle d'Aosta	Molise
Deduzioni da sussidio economico	Vanno dedotte eventuali somme erogate ai titolari di misure di sostegno al reddito ^(d)	Vanno dedotte eventuali somme erogate ai titolari di misure di sostegno al reddito ^(d)	Vanno dedotte eventuali somme erogate ai titolari di misure di sostegno al reddito ^(d)	Vanno dedotte eventuali somme erogate ai titolari di misure di sostegno al reddito ^(d)	Non sono previste deduzioni dal beneficio spettante	Non sono previste deduzioni dal beneficio spettante	Non sono previste deduzioni dal beneficio spettante
Erogazione del sussidio	Carta-Acquisti	Versamento su conto postale o bancario	Carta-Acquisti	Carta-Acquisti	Versamento su conto postale o bancario	Erogato da Finaosta S.p.A. (Finanziaria regionale)	Non specificato. Ma, sono previsti controlli su corretto utilizzo
Durata del sussidio	12 mesi, ma può essere concesso per ulteriori 12 mesi dopo interruzione di almeno 6 mesi	12 mesi, ma può essere concesso per ulteriori 12 mesi dopo interruzione di almeno 2 mesi	12 mesi, ma può essere concesso per ulteriori 12 mesi dopo interruzione di almeno 6 mesi	12 mesi, ma può essere concesso per ulteriori 12 mesi dopo interruzione di almeno 6 mesi	12 mesi, ma può essere concesso per ulteriori 12 mesi dopo interruzione di almeno 6 mesi	5 mesi, ma può essere concesso per ulteriori 3 mesi dopo un mese di interruzione	12 mesi
Risorse impiegate	1 miliardo di euro per il 2016 e 1,6 miliardi per il 2017	10 milioni di euro all'anno dal 2015 al 2017. 8 milioni di euro per il 2018	35 milioni di euro all'anno dal 2016 al 2018	30 milioni di euro all'anno da POR/FSE e 5 milioni di euro dalle casse regionali	33,2 milioni di euro per il 2016 e 30 milioni all'anno per il 2017 e 2018	1,4 milioni di euro per il 2016 e 0,8 milioni all'anno per il 2017 e 2018	1 milione di euro
Integrazione con SIA	-	Da settembre 2016 la MIA integra l'importo SIA dei suoi beneficiari e ne estende la platea	Estende la platea del SIA eliminando i requisiti familiari e riducendo molto quelli economici	Integra l'importo SIA dei suoi beneficiari se viene attivato un tirocinio/percorso	Il REIS integra l'importo SIA dei suoi beneficiari e ne estende la platea	È permesso il cumulo del beneficio con SIA se l'importo annuo non supera il reddito minimo escluso da imposizione fiscale	Non è prevista nessuna integrazione
Particolarità	-	1) Requisito trasf. ^(a) scaglionato per numero di membri del nucleo. 2) Anche con le deduzioni ^(d) , è garantito il 40% dell'importo spettante	Nessuna	Il RED si compone di una seconda misura di attivazione socio-lavorativa che ha requisiti meno stringenti del SIA e che quindi ne estende la platea. Questa 2° misura ha un importo massimo di 400 euro	1) Risorse gestite direttamente dai Comuni che stilano le graduatorie degli aventi diritto. 2) Scala di priorità di accesso in base alle caratteristiche del nucleo familiare	La misura prevede un requisito più stringente del SIA sull'età del richiedente, il quale deve aver compiuto almeno 25 anni	Si è trattato di una sperimentazione i cui progetti di attivazione si sono conclusi nel 2017

Note: ^(a) Il nucleo familiare non deve già ricevere trattamenti di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale superiori a 600 euro mensili, elevati a 900 euro in caso di presenza nel nucleo di persona non autosufficiente, come definita ai fini ISEE e risultante nella DSU. ^(b) Req. "no auto" significa che nessun componente del nucleo familiare sia in possesso di autoveicoli immatricolati nei dodici mesi antecedenti la domanda, ovvero di cilindrata superiore a 1.300 cc, nonché autoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati nei tre anni antecedenti la domanda. ^(c) La valutazione del bisogno si basa su una scala di valutazione multidimensionale che tiene conto dei carichi familiari, della situazione economica e della situazione lavorativa, in base alla quale il nucleo familiare richiedente deve ottenere un punteggio. ^(d) Vanno dedotte dal beneficio eventuali somme erogate ai titolari di altre misure di sostegno al reddito (Carta acquisti ordinaria, incremento del Bonus bebè). Per le famiglie che soddisfano i requisiti per accedere all'Assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori, il beneficio sarà corrispondentemente ridotto a prescindere dall'effettiva richiesta dell'assegno.