

# POVERTY WATCH 2023

Povert  ed esclusione sociale  
in Italia e in Europa

Numeri | Testimonianze | Raccomandazioni



Cilap Eapn Italia

# INDICE

1. INTRODUZIONE AL POVERTY WATCH 2023  
*di Nicoletta Teodosi*
2. POVERTÀ IN ITALIA: NUMERI E STATISTICHE  
*di Martina Arachi e Vincenzo Maesano*
3. MISURE DI AUSTERITÀ O FINANZIAMENTO DEI DIRITTI SOCIALI.  
UNA SCELTA DA FARE  
*di Alessandro Scassellati Sforzolini e Luigi Colombini*
4. TESTIMONIANZE DIRETTE DI POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE  
*di Giulia Segna*
5. RACCOMANDAZIONI PER UN FUTURO INCLUSIVO  
*a cura di Cilap - Eapn Italia*
6. INFO E CONTATTI

## 1. INTRODUZIONE AL POVERTY WATCH 2023

*di Nicoletta Teodosi*

Con il 2023 siamo arrivati alla quarta edizione del Poverty Watch: **l'Osservatorio sulla Povertà** a cura di chi lavora, vive, studia i fenomeni che stanno dietro una condizione di esclusione sociale, di povertà economica, ambientale, culturale.

Il 2023 è un anno di **transizione**, di passaggio da una Misura di sostegno alle persone in povertà con l'abolizione del Reddito di Cittadinanza dal 31 luglio le cui conseguenze stanno mettendo ancora più a rischio di esclusione le persone e famiglie che ne sono state beneficiarie. Ma è anche un anno di valutazione del PON Inclusion; di revisione del PNRR, di introduzione di nuove misure come il reddito alimentare, le cui ricadute vedremo nei prossimi mesi. È anche un anno di confronto e dibattito pubblico intorno al salario minimo (ne parliamo nei paragrafi successivi) e al lavoro povero, al fallimento delle misure per l'inclusione attiva.

Quali sono i nostri punti di osservazione: **istituzionali**, perché Cilap partecipa al Comitato di Sorveglianza del PON Inclusion sociale; **territoriali**, perché i volontari di Cilap lavorano nei Servizi sociali con ruoli amministrativi, **programmatori**, di valutazione delle misure messe in atto anche con il PNRR; **associativi e cooperativistici** perché Cilap è un Ente di terzo settore, costituitosi in associazione nel 1992, riconosciuto ETS nel 2022 e iscritto al RUNTS. Soprattutto il nostro punto di osservazione privilegiato sono le persone in povertà che ogni anno si incontrano in un meeting europeo per discutere, confrontarsi, e proporre soluzioni da essi stesse avanzate perché vissute sulla propria pelle. Così è dal 2001.

L'incontro europeo delle PeP (People experiencing Poverty) quest'anno si svolge a Madrid, dove si incontreranno centinaia di persone che vivono direttamente o hanno vissuto la condizione di povertà, perché beneficiari di reddito minimo, lavoratori poveri, che vivono in centri di accoglienza, chi senza dimora. Il tema di quest'anno è "il prolungato costo della crisi della vita". Quindi, i punti di osservazione sono molteplici, anche grazie al contributo di studiosi delle politiche sociali.

Il prodotto che ne esce, il Poverty Watch, è al tempo stesso articolato e complesso, ma che vogliamo arrivi ad un pubblico più vasto possibile e non solo agli addetti ai lavori. Il nostro scopo infatti è quello da cui siamo partiti nel 1990, quando fu costituita la rete europea di lotta alla povertà (EAPN): **collegare il livello locale con quello europeo**, fare in modo i cittadini partecipino alla vita sociale attraverso percorsi di presa di parola, di consapevolezza delle proprie condizioni, di miglioramento delle proprie capacità. Questo è il lavoro che svolgiamo e il PW ne è il risultato.

## 2. POVERTÀ IN ITALIA: NUMERI E STATISTICHE

*di Martina Arachi e Vincenzo Maesano*

### 2.1 Povertà economica

Nel 2022 la quota di **popolazione in Italia a rischio di povertà o esclusione sociale** (AROE, indicatore composito Europa 2030, che dal 2021 ha sostituito l'indicatore Europa 2020), è risultata pari al **24,4%** (era pari al 25,2% nel 2021). La crescita economica,

l'incremento dell'occupazione e dei redditi familiari hanno favorito una marcata riduzione della popolazione in condizioni di grave deprivazione materiale e sociale (4,5 per cento nel 2022 rispetto al 5,9 per cento del 2021) mentre rimane invece stabile la popolazione a rischio di povertà (20,1 per cento) circa 11,8 milioni di persone.<sup>1</sup> Il dato è stabile rispetto agli anni precedenti, nonostante la pandemia, ma resta elevato nel confronto europeo: la media Ue27 nel 2021 è pari al 16,8%, valore che colloca l'Italia al ventiduesimo posto nella classifica dei Paesi dell'Unione. L'indicatore per classi di età mostra come i più giovani si trovino a maggior rischio di povertà (25,4% nel 2022) rispetto alla media nazionale, e mette ancora una volta in luce le difficoltà economiche delle famiglie con figli minori. Al contrario, **il rischio di povertà per i più anziani (18,9% nel 2022) dal 2010 è stabilmente più basso della media nazionale, a confermare il ruolo di protezione economica svolto dai trasferimenti pensionistici.** Tuttavia, nell'ultimo anno il rischio di povertà diminuisce per le persone fino a 34 anni (in particolare, per la classe di età 18-24 anni, di ben 3,2 punti percentuali, passando dal 25% del 2021 al 21,8% del 2022), mentre aumenta per le persone di 55 anni e più (in particolare per le persone con più di 75 anni aumenta dal 16,4% del 2021 al 18,9% del 2022).<sup>2</sup> Riguardo l'ultimo dei tre indicatori che compongono l'AROPE, l'indicatore di bassa intensità lavorativa, non sono disponibili ancora i dati dell'anno 2022 per l'Italia; tuttavia, fino al 2021, emerge che in tutte le classi d'età la bassa intensità lavorativa è peggiorata, insieme alla grave deprivazione abitativa.<sup>3</sup>

**Il reddito disponibile delle famiglie nel 2022 è cresciuto, ma l'alta inflazione ne ha eroso il valore reale,** con maggiore intensità nella seconda metà dell'anno. Infatti, nel primo trimestre 2022, seppur il reddito disponibile delle famiglie consumatrici è aumentato del 2,2% rispetto al trimestre precedente, per effetto del generalizzato aumento dei prezzi, **il potere d'acquisto delle famiglie è diminuito** dello 0,4% fino a raggiungere una diminuzione del 3,7% nel quarto trimestre, anche a causa della crescita particolarmente forte dei prezzi al consumo.<sup>4</sup>

L'aumento dell'occupazione, in particolare quella meno qualificata, e le misure governative di contrasto ai rincari dell'energia hanno sostenuto il reddito dei nuclei meno abbienti e hanno mitigato le caratteristiche regressive del rialzo dei prezzi. Dal prossimo anno il Reddito di Cittadinanza sarà sostituito come misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale dal più selettivo Assegno di Inclusione; quest'ultimo sarà rivolto solo a una parte dei nuclei in condizione di difficoltà economica individuati in base ad alcune caratteristiche anagrafiche o di disabilità.

Con il DL 48/2023 il Governo ha ridisegnato le misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale introducendo l'**Assegno di Inclusione** (AdI), che dal 2024 sostituirà l'RdC (Reddito di Cittadinanza). Anche l'AdI sarà un sussidio a integrazione del reddito familiare fino alla soglia di 6.000 euro annui per i nuclei formati da una sola persona, un valore aumentato con prefissati coefficienti di equivalenza per i nuclei di dimensione e composizione differenti. Rispetto all'RdC, i coefficienti saranno più alti per gli individui disabili, ma più bassi per gli adulti tra 18 e 59 anni senza carichi di cura e per i minori; tuttavia le famiglie con figli a carico fino a 21 anni che beneficiano dell'assegno unico e

---

<sup>1</sup> "Rapporto Annuale 2023", Istat, 2023

<sup>2</sup> "Rapporto Bes 2022", Istat, 2023

<sup>3</sup> "Report Condizioni di Vita e Reddito delle Famiglie - Anni 2021-2022", Istat, 2023

<sup>4</sup> "Relazione Annuale - anno 2022", Banca d'Italia, 2023

universale (AUU) godranno della piena cumulabilità tra quest'ultimo e l'AdI; nella legislazione vigente invece la parte di RdC relativa ai figli che hanno diritto all'Assegno Unico Universale è decurtata dall'importo del medesimo. I nuclei che vivono in affitto continueranno a ricevere anche un contributo a copertura del canone di locazione, fino a un massimo di 3.360 euro annui. L'AdI sarà erogato per un periodo continuativo di 18 mesi e, dopo un mese di sospensione, sarà rinnovabile.

Per favorire la partecipazione al mercato del lavoro degli adulti tra 18 e 59 anni senza carichi di cura e in condizione di disagio economico, il DL 48/2023 ha introdotto anche il supporto per la formazione e il lavoro (SFL), che sarà erogato da settembre del 2023. Nel caso di partecipazione a programmi formativi o a progetti utili per la collettività, **l'SFL prevederà l'erogazione di un'indennità in somma fissa (350 euro mensili), per un periodo non superiore a 12 mesi e non rinnovabile. L'accesso all'SFL sarà riservato a coloro che hanno un ISEE non superiore a 6.000 euro.** Per incoraggiare il reinserimento nel mercato del lavoro sia dei percettori dell'AdI ritenuti occupabili dai servizi sociali sia dei beneficiari dell'SFL, anche le nuove misure prevederanno l'obbligo di partecipare a percorsi di attivazione e quello di accettare offerte di impiego che soddisfano specifiche condizioni, cui si aggiungeranno incentivi ai beneficiari e ai datori di lavoro in caso di avvio di un'attività lavorativa.

In merito alle misure messe in campo dal Next Generation EU, **il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano comprende**, al suo interno, **circa 300 misure e oltre 1000 scadenze per la loro realizzazione entro il 2026.** Tra queste, sono state individuate circa 60 misure (per oltre 250 obiettivi e traguardi) di interesse per gli enti Terzo settore (Ets) per un valore di investimenti pari a oltre 40 miliardi di euro. Delle 58 tra misure e sottomisure di interesse per il Terzo settore, all'1 marzo 2023, sono 27 quelle che hanno già visto l'assegnazione dei fondi previsti o quanto meno di una loro parte.

In particolare, la missione numero 5 "Inclusione e Coesione", componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore", prevede **investimenti dedicati al supporto delle persone più fragili (anziani, persone con disabilità e quelle senza fissa dimora) e di chi se ne prende cura, sia in ambito familiare che in contesti più strutturati.** Tra le misure della M5C2 sono 3 le misure di particolare interesse, per un valore complessivo di circa 1,45 miliardi:

- "Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti";
- "Percorsi di autonomia per le persone con disabilità";
- "Housing temporaneo e stazioni di posta".

Ciò che è importante sottolineare, però, è che l'attuale governo italiano ha presentato alla Commissione Europea ad agosto 2023 una proposta di **revisione del PNRR**, la cui rielaborazione si è svolta in una situazione di scarsa trasparenza considerata l'insufficienza dei dati resi pubblici nonché il mancato coinvolgimento delle parti sociali e in particolare degli enti del Terzo settore.

Inoltre, va ricordato che, in base a quanto risulta dalla relazione pubblicata l'8 giugno 2023 dall'Anac, **è stato disatteso l'obiettivo prioritario del Pnrr circa l'inclusione e l'assunzione di persone under 36 e donne:** "quasi il 70% degli appalti del Pnrr e del Pnc

(piano nazionale complementare) prevedono una deroga totale alla clausola che obbliga le imprese che si aggiudicano la gara a occupare almeno il 30% di giovani under 36 e donne”.<sup>5</sup>

## 2.2 Povertà educativa

Il divario di reddito tra le generazioni è in crescita. A pagare maggiormente sono le fasce più deboli con ripercussioni sul rendimento scolastico. Da qui nasce anche il rischio di non far compiere un balzo in avanti alle **nuove generazioni – che registrano livelli di impoverimento maggiore rispetto ai propri genitori** – il tutto si trasforma in una sorta di gabbia, soprattutto per giovani e giovanissimi. Una tendenza che si è rafforzata in Italia durante l'emergenza pandemica. Secondo i dati dell'Istat oltre il 13% dei minori è scivolato nella condizione di povertà assoluta dopo la diffusione dell'epidemia. E nella fascia 18-34 anni la quota di poveri è cresciuta di oltre 11 punti percentuali.

Dunque, la povertà economica fa il paio con quella educativa, quasi a confortare la tesi diffusa secondo la quale quanto maggiore è il tasso di indigenza di un territorio, tanto elevato sarà quello relativo al livello di istruzione e formazione professionale. I dati, infatti, mostrano come **povertà economica e povertà educativa si alimentino a vicenda**, perché la carenza di mezzi culturali e di reti sociali riduce anche le opportunità occupazionali. Allo stesso tempo, le ristrettezze economiche limitano l'accesso alle risorse culturali e educative, costituendo un ostacolo oggettivo per i bambini e i ragazzi che provengono da famiglie svantaggiate. Questa condizione nel breve periodo mina il diritto del minore alla realizzazione e alla gratificazione personale. Nel lungo periodo, **riduce la stessa probabilità che da adulto riesca a sottrarsi da una condizione di disagio economico**. Per questa ragione investire sulle politiche per l'infanzia e adolescenza e nella lotta alla povertà educativa è un investimento di lungo periodo, da monitorare anche in chiave territoriale.

Trattandosi di un fenomeno complesso, non è semplice darne una misurazione sintetica. La povertà educativa riguarda infatti **diverse dimensioni (opportunità culturali, scolastiche, relazioni sociali, attività formative)** che devono essere tenute in relazione tra loro. Alcuni dati però possono aiutarci a contestualizzare. In Italia il 12,5% dei minori di 18 anni si trova in povertà assoluta. Significa che **oltre 1,2 milioni di giovani vive in una famiglia che non può permettersi le spese minime per condurre uno stile di vita accettabile**. Di questi, mezzo milione abita nel mezzogiorno. Un disagio economico che spesso si traduce in divario educativo. I più recenti dati Ocse-Pisa elaborati dall'Università di Tor Vergata per Save the Children ci indicano come i ragazzi delle famiglie più povere abbiano risultati in lettura e matematica molto inferiori ai coetanei. Non raggiungono le competenze minime in matematica e lettura il 24% dei ragazzi provenienti dalle famiglie più svantaggiate, contro il 5% di quelli che vivono in famiglie agiate. Un fenomeno negativo, perché porta le disuguaglianze economiche, educative, culturali e sociali a tramandarsi dai genitori ai figli. Il 61% dei 15enni del quartile socio-economico e culturale più alto ha raggiunto un livello di competenze che gli consentirà un apprendimento lungo tutto il resto della vita. Questa percentuale scende al 26% tra i ragazzi del quartile più basso. Ulteriori dati ci aiutano a contestualizzare la mancanza di occasioni educative, culturali e sportive tra i minori: il 53% non ha letto libri l'anno precedente, il 43% non ha praticato sport e il 55% non ha visitato musei o mostre.

---

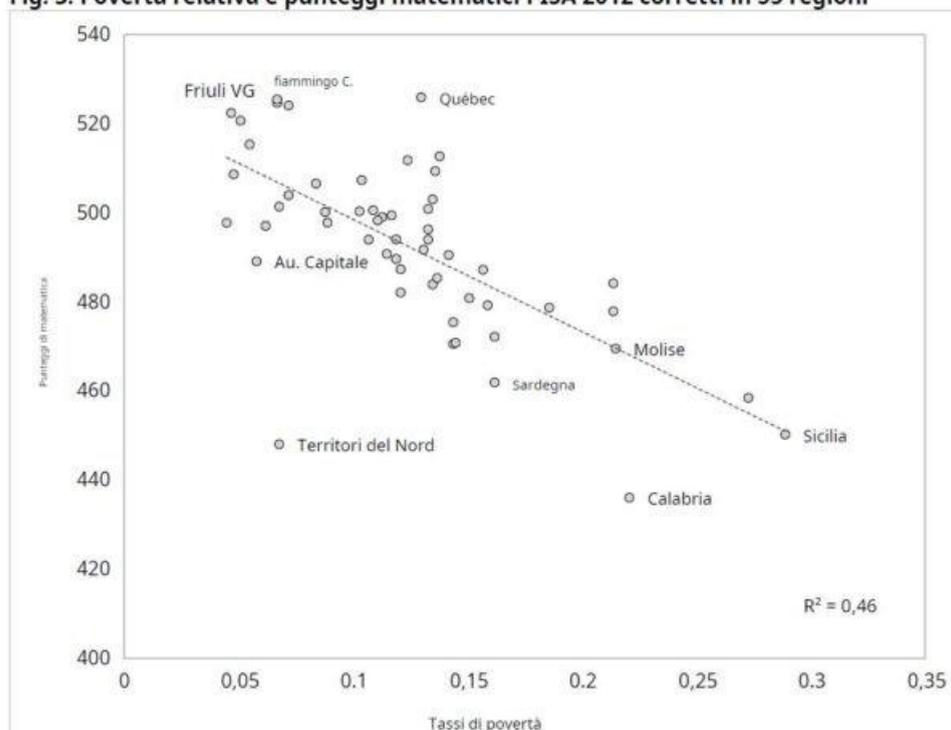
<sup>5</sup> “Il PNRR, le politiche sociali e il Terzo settore”, Forum Nazionale Terzo Settore e Fondazione Openpolis, 2023

Secondo il rapporto Save the Children del 2022 sulla povertà educativa in Italia il **67,6%** dei minori di 17 anni non è mai andato a teatro, il **62,8%** non ha mai visitato un sito archeologico e il **49,9%** non è mai entrato in un museo. Il **22%** non ha praticato sport e attività fisica e solo il **13,5%** dei bambini e delle bambine sotto i tre anni ha frequentato un asilo nido.

La **povertà educativa** viene definita da **Save the Children** come la “privazione della possibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni di bambini, bambine e adolescenti”. È l’**impossibilità di accedere a risorse economiche, cognitive e culturali per la promozione della propria libertà individuale**, ossia esperienze educative di vario genere offerte dal territorio in cui i ragazzi e le ragazze vivono. Non si tratta quindi di una lesione del solo diritto allo studio, ma della mancanza di opportunità educative a tutto campo: da quelle connesse con la fruizione culturale al diritto al gioco e alle attività sportive. Minori opportunità che incidono negativamente sulla crescita del minore. Generalmente riguarda i bambini e gli adolescenti che vivono in contesti sociali svantaggiati, caratterizzati da disagio familiare, precarietà occupazionale e deprivazione materiale. Questo fenomeno impatta, a medio termine, sullo sviluppo e sulle opportunità di inserimento lavorativo dei giovani generando un caso correlato, quello dei **NEET**, che non lavorano e non cercano un’occupazione. In Italia, secondo le rilevazioni ISTAT, i NEET tra i 15 e i 34 anni sono oltre 5,7 milioni (marzo 2023). Nello specifico, sono 4.252.000 quelli della fascia d’età 15-24 anni e 1.493.000 quelli tra i 25 e i 34 anni. L’Italia ha così raggiunto un triste record, è il paese in cui ci sono più NEET rispetto a tutti gli altri Stati dell’Unione Europea.

Vittorio Daniele, professore di Politica Economica all’Università “Magna Graecia” di Catanzaro ha curato alcuni interessanti studi sulla correlazione tra competenze scolastiche e disuguaglianza sociale. In un paper, il docente ha fatto emergere come **la condizione socioeconomica delle famiglie ha un ruolo fondamentale nel rendimento scolastico**. Ma non solo, c’è anche il contesto in cui i ragazzi vivono fin dall’infanzia.

**Fig. 3. Povertà relativa e punteggi matematici PISA 2012 corretti in 55 regioni**



*Lo studio del Prof. Daniele che mette in relazione la povertà relativa e i punteggi Pisa*

Nelle regioni in cui la povertà relativa è maggiore, i risultati nei test scolastici sono mediamente più bassi. Nelle prove Invalsi, gli studenti meridionali ottengono sistematicamente punteggi inferiori a quelli dei loro coetanei settentrionali.

**Cosa si può fare, quindi, per contrastare il fenomeno della povertà educativa?** È necessario potenziare alcune iniziative di politica educativa, come:

- Qualificare i servizi educativi per la **prima infanzia**;
- Potenziare e qualificare l'**offerta formativa e didattica delle scuole**;
- Promuovere i **patti educativi di comunità**, accolti dal Ministero dell'Istruzione e del Merito nel Piano Scuola, realizzati e sottoscritti territorialmente, che contribuiscono alla costruzione di un fattivo patto di corresponsabilità educativa con le famiglie basato sui principi del *learnfare*;
- Investire nella **formazione dei docenti** e nella **didattica inclusiva e partecipativa**, per sviluppare, fin da piccoli, quelle competenze trasversali che facilitano l'apprendimento e la crescita, anche a livello personale e socio-ambientale;
- Ripensare il **territorio come ecosistema per l'apprendimento** partendo dalla progettazione dello spazio fisico a scuola, allargando il campo all'ambiente circostante, sfruttando le potenzialità digitali, fino a trasformare i luoghi di privazione in ampie aree di apprendimento, resilienza e cambiamento sia educativo che sociale.

## Cosa fa l'Europa per contrastare il fenomeno della povertà educativa?

Sono 3 gli investimenti chiave tramite il PNRR, tutti gli interventi toccano ambiti in grado di accompagnare la vita del minore dalla nascita fino alla fine dell'intero percorso di formazione. A partire dall'investimento sugli asili nido, da considerare sempre più come primo passo del percorso educativo del bambino. Vi è poi il piano per la costruzione di nuove scuole, per dotare il sistema educativo nazionale di ambienti di apprendimento innovativi, sicuri e sostenibili, anche in termini di consumi energetici.

Infine, appare centrale l'investimento contro la riduzione dei divari territoriali a scuola. In particolare per contenere il rischio di dispersione e abbandono, spesso conseguenza di un percorso scolastico caratterizzato da bassi apprendimenti. Un intervento da considerare funzionale al conseguimento dei nuovi obiettivi europei. In particolare quelli sul miglioramento delle competenze degli studenti e sull'abbattimento dell'abbandono precoce, da ridurre sotto il 9% a livello continentale entro il 2030. Parliamo di 1,5 miliardi di euro totali, con l'obiettivo di ridurre il tasso di abbandono dal 12,7% attuale al 10,2% nel 2026. Ne abbiamo approfondito l'utilizzo rispetto alla prima tranche da 500 milioni, distribuita tra 3.198 istituti scolastici su tutto il territorio nazionale.

### 3. MISURE DI AUSTERITÀ O FINANZIAMENTO DEI DIRITTI SOCIALI. UNA SCELTA DA FARE

*di Alessandro Scassellati Sforzolini e Luigi Colombini*

#### 3.1 Premessa

L'approccio al fenomeno della povertà è stato caratterizzato, quanto alla scelta istituzionale ed operativa da parte dei Governi che si sono succeduti nel corso di venti anni, da decise connotazioni di carattere ideologico assolutamente contrastanti ed opposte.

Dopo la legge quadro 328/2000 che ha delineato il sistema degli interventi e dei servizi sociali, che a proposito della lotta alla povertà prospettò il **reddito minimo**, il susseguente governo di centrodestra già con la Legge 25 giugno 2003, n. 155, "Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale. Distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale", avviò il disegno di ritagliare i poveri in categorie e subcategorie. Fra queste introdusse in effetti il concetto della povertà alimentare, e il ruolo delle ONLUS all'uopo dedicate sia quali recettori dei prodotti alimentari che della loro distribuzione agli Indigenti, che in tal modo venivano riconosciute nel loro compito di una individuazione discrezionale delle persone in condizioni di indigenza, ed alle modalità di elargizione dei beni alimentari, diventando il "braccio secolare" della lotta alla povertà.

Il successivo governo di centro-destra nel 2008 (quindici anni or sono), con il Decreto Legge n. 112/2008 istituì un Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze, prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie, dei cittadini meno abbienti introducendo la "carta acquisti": un sostegno per le persone meno abbienti che, a seguito dello straordinario aumento dei prezzi di generi alimentari e bollette energetiche provocato dalla crisi economica, si erano venute a trovare in uno stato di particolare bisogno.

Dopo la parentesi dei Governi degli anni 2011-2022, caratterizzati dall'obiettivo di definire un "sistema" istituzionale programmatico ed operativo in ordine alla lotta alla povertà, basato a) sull'osservanza del principio di sussidiarietà verticale (anche in relazione ai programmi europei) attraverso gli ATS; b) sulla sussidiarietà orizzontale, c) sul collegamento con i Fondi europei, d) sul ruolo degli Assistenti Sociali per svolgere il Servizio Sociale Professionale quale "perno" del sistema, definendo adeguate strategie (D.lgs. 147/2017, R.d.C, Piani Nazionali di lotta alla povertà, Piani di assunzione di Assistenti Sociali); il Governo attuale ha avviato, già con la legge finanziaria 2023, un sistematico attacco volto a modificare, se non a distruggere profondamente, il sistema faticosamente costruito dai governi precedenti.

### **3.2 Le attuali operazioni avviate dal governo di centrodestra**

Già nei programmi elettorali, sull'onda di una crescente "**invidia di classe alla rovescia**" sul R.d.C, alimentato dai media, e da continue denunce di abusi (che, secondo l'ex Presidente dell'INPS, rappresentavano solo l'1,%, con una spesa indebita dell'1,6%), erano indicate specifiche azioni di contrasto allo stesso, fino alla sua soppressione, e con la legge finanziaria 2023 in effetti sono state poste le basi per un modo assolutamente diverso di individuare la povertà.

#### La povertà alimentare

Con la legge 29 dicembre 2022, n. 197, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023 2025, al comma 434 è stato istituito il **Fondo per la sperimentazione del reddito alimentare**, gestito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la dotazione di 1,5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2024, destinato a finanziare, nelle città metropolitane, la sperimentazione del reddito alimentare, quale misura per contrastare lo spreco e la povertà alimentare, mediante l'erogazione, a soggetti in condizioni di povertà assoluta, di pacchi alimentari realizzati con l'inventario della distribuzione alimentare, da prenotare mediante una applicazione e ritirare presso un centro di distribuzione ovvero ricevere presso il proprio domicilio nel caso di soggetti appartenenti a categorie fragili.

A distanza di cinque mesi, con Decreto 26 maggio 2023, n. 78, "Fondo per la sperimentazione del reddito alimentare", sono state date disposizioni per la sua attuazione.

Tale decreto costituisce un arretramento rispetto alla legge 3 giugno 1937 n. 847, che sopprime le Congregazioni di carità per istituire in ogni Comune del Regno d'Italia l'Ente comunale (Eca) e a Roma l'Ente governatoriale di assistenza (Ega). Tali Enti continuarono l'opera di sostegno ai bisognosi offerta dalle Congregazioni di carità, e hanno costituito la base per la definizione dell'assistenza legale, con il compito precipuo di erogare prestazioni economiche ed aiuti alimentari alle persone ed alle famiglie in condizioni di acclarata povertà. Il Decreto n. 78 nel 2023 ignora completamente il ruolo delle Regioni in ordine allo svolgimento di programmi di lotta alla povertà, nonché il ruolo del Servizio Sociale Professionale.

In assoluta difformità degli artt. 2, 3, 38 e 97 della Costituzione, viene prevista una disparità di trattamento fra i cittadini e le cittadine residenti nelle città metropolitane e residenti in

comuni che non vi ricadono, e gli Enti del terzo settore vengono intravisti quali intercettori del bisogno e dell'erogazione dei benefici.

Al di là di qualsiasi propensione a dare continuità all'intervento, ne viene prevista la durata per un solo triennio.

Con il comma 450 (legge di bilancio 2023) è stato istituito un fondo, gestito dal Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, con una dotazione di 500 milioni di euro per l'anno 2023, destinato all'acquisto di beni alimentari di prima necessità da parte dei soggetti in possesso di un indicatore della situazione economica equivalente non superiore a 15.000 euro, da fruire mediante l'utilizzo di un apposito sistema abilitante.

Ha fatto seguito il Decreto 18 aprile 2023, "Criteri di individuazione dei nuclei familiari in stato di bisogno, beneficiari del contributo economico previsto dall'articolo 1, commi 450 e 451, della legge 29 dicembre 2022, n. 197", che riprendendo quanto disposto dal D.L. 112/2008, e dalla legge 197/2022, reca le disposizioni attuative ed applicative del fondo sopra richiamato, individuando i nuclei familiari, composti da non meno di tre componenti e con ISEE inferiore a euro 15.000. Il beneficio economico, denominato "Social Card" (dedicata a te), reso operativo a partire dal mese di luglio 2023, è di € 382,50, ossia 2,10 euro al giorno da spartire in tre, erogato attraverso la rete Postepay. Tale disposizione, riservata ad 1.300.000 poveri, escludendone gli altri, contrasta con gli art. 2, 3, 38 e 97 della Costituzione, prefigurando un sistema di elargizione connesso sia alla scelta predeterminata dei beneficiari (che debbono verificare presso il Comune se rientrano o no negli elenchi trasmessi dall'INPS) sia alla configurazione di una sorta di digitalizzazione dei poveri, immersi nel sistema informatico.

### Il ritaglio dello stato di povertà

Oltre che alla individuazione della povertà assoluta e della povertà alimentare, nella legge finanziaria al comma 313 è stato disposto che "nelle more di un'organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva, dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023 la misura del reddito di cittadinanza è riconosciuta nel limite massimo di 7 mensilità", e quindi con scadenza a luglio 2023.

Al comma 314 viene specificato che "le disposizioni di cui al comma 313 non si applicano in caso di nuclei familiari al cui interno vi siano persone con disabilità, come definita ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, minorenni o persone con almeno sessant'anni di età".

Con il d.l. 4 maggio 2023, n. 48, recante "Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro, convertito con Legge 3 luglio 2023, n. 85, sono state dettate nuove misure di inclusione sociale e lavorativa, confermando sia quanto già indicato nella legge finanziaria, sia definendo l'assegno di inclusione distinguendo fra poveri occupabili e poveri non occupabili che il supporto per la formazione ed il lavoro.

### 3.3 Le conseguenze

Già nel mese di luglio sono state avviate dall' INPS brutali procedure di comunicazione agli interessati di sospensione del R.d.C, che hanno interessato 196.000 famiglie (a cui ne seguiranno altre nel mese di agosto). Al servizio sociale dei Comuni (e non già agli ATS) è demandato un secondo livello di intervento, scaricandogli addosso le persone respinte dal 1 agosto 2023.

### 3.4 Conclusioni

In occasione del Convegno mondiale sulla fame nel mondo, l'attuale Presidente del Consiglio ha auspicato “**che ognuno viva dignitosamente**”, e tale presupposto dovrebbe costituire il riferimento fondamentale per lo svolgimento delle politiche sociali e di lotta alla povertà. Con i provvedimenti messi in atto in appena sette mesi, tali propositi sembrano inattuati e non tengono conto dei principi costituzionali che presuppongono secondo l'art. 3 il perseguimento di favorire le migliori opportunità per far vivere alle cittadine ed ai cittadini poveri una qualità della vita dignitosa e serena, nell'osservanza del rispetto dei diritti sociali e del diritto a fruire di livelli essenziali delle prestazioni per l'esercizio dei loro diritti.

In effetti viene prefigurato un rapporto diretto Stato-povero **che prescinde da qualsiasi riferimento alla solidarietà vera**, alla vicinanza istituzionale e relazionale per come si configura nella società, e viene ignorato il quadro istituzionale prefigurato dalla legge costituzionale n. 3/2001, che individua le Regioni nel loro ruolo determinante anche nei programmi di lotta alla povertà; nonché il ruolo dei Comuni associati negli ATS per lo svolgimento, nei Piani di Zona, di specifiche azioni ed interventi di lotta alla povertà già peraltro avviati in base ai Piani nazionali e regionali di lotta alla povertà.

Viene invece operata una politica volta a “spezzettare” il quadro della povertà in tante categorie, e con diversi soggetti istituzionali preposti a gestire vari fondi (Ministero dell'agricoltura, Ministero del lavoro e politiche sociali), relegando i Comuni ed il servizio sociale ad una funzione secondaria, non dotandoli peraltro delle risorse e del personale (Assistenti Sociali) necessari. **La povertà e le famiglie povere sono oggetto di un'attenzione connessa al consenso elettorale ed ai proclami attraverso apposite strategie di comunicazione**, alla concessione estemporanea di sostegni (l'assegno di inclusione dura diciotto mesi, gli aiuti per la povertà alimentare durano tre anni), non più inserite in una politica di sistema, ma in una politica concessoria che può variare di anno in anno.

### 3.5 Cosa è stato implementato e/o proposto finora?

In via preliminare occorre segnalare che nel biennio 2021-2022 si sono succeduti due governi che hanno caratterizzato due diverse concezioni ed azioni nell'affrontare le politiche di contrasto alla povertà, connesse peraltro allo scatenarsi di eventi esterni (COVID, invasione Russa dell'Ucraina) che hanno per loro conto determinato una crisi economica ed energetica che ha accentuato le condizioni di disagio e di povertà di milioni di persone e di famiglie.

È pertanto in tale contesto che vanno individuate le misure portate avanti in termini di controllo e superamento delle crisi economiche (peraltro ricorrenti in maniera ciclica nei paesi occidentali, ricordando quelle del 1973, del 1980, del 1992, del 2008 e l'attuale), e la concomitante azione volta a garantire e finanziare i diritti sociali. A tale riguardo si sottolinea che la presente analisi è stata condotta avendo quale fonte di riferimento la normativa statale per come si è espressa nei governi 2021 e 2023.

Nel governo 2021-2022, sono state portate avanti specifiche azioni per la lotta ed il contrasto alla povertà, ed è stato approvato il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà (con il DM 30 dicembre 2021 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), e ripartito il fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale relativo al triennio 2021-2023 - che fa seguito al precedente piano 2018-2020 - con un finanziamento di **619 mln di euro per il 2021, 552 mln per il 2022, 439 mln per il 2023**. Il piano, corredato da apposite linee guida e schede tecniche, si è proposto di definire su tutto il territorio nazionale omogenee ed uniformi azioni di intervento, collegate ai "LEPS": rafforzamento dei servizi per l'attuazione del Reddito di Cittadinanza valutazione multidimensionale, progetto personalizzato e attivazione dei sostegni; pronto intervento sociale; servizi per la povertà e la marginalità estrema; accessibilità ai diritti esigibili: la residenza; presa in carico e accompagnamento per l'accesso alle prestazioni universali-centri servizi per il contrasto alla povertà.

In relazione all'emergenza COVID sono state introdotte diverse misure non solo in ambito sanitario ma anche sociale, da parte dello Stato e da parte delle diverse Regioni italiane. Particolare attenzione è stata conferita allo sviluppo ed al finanziamento del Servizio Sociale Professionale realizzato negli Ambiti Sociali Territoriali. Il Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali con il Decreto Ministeriale 26/7/2021, ha approvato il programma annuale di distribuzione di derrate alimentari per l'anno 2021, pari a 46,9 milioni di euro. Analogamente con DM 17/05/2022, Programma di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti - anno 2022, è stato adottato il programma annuale di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti per l'anno 2022, utilizzando le risorse del Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti, pari a **7.900.000,00 euro**. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile con delibera 9 giugno 2021 ha approvato il programma operativo complementare (POC) di azione e coesione «inclusione 2014-2020». nel quale contesto è compreso il programma asse 1 "sostegno a persone in povertà e marginalità estrema, con un finanziamento di € 58.406.250,00, distinguendo fra regioni meno sviluppate (€ 48.278.268,00) e regioni in transizione (€ 10.127.982,00)<sup>6</sup>.

**L'attuale governo, entrato in carica nell'ottobre 2022, ha avviato una politica che ha in effetti limitato gli interventi nei confronti della lotta alla povertà, secondo una impostazione che, anche a seguito di clamorosi abusi e di una assoluta criticità nel governare il R.d.C, ha condotto ad una separazione concettuale fra i poveri in condizione di occupabilità, colpevolizzati nel loro stato ed indotti a trovarsi un lavoro, e i poveri inabili e non occupabili, beneficiari di un aiuto economico: il R.d.C. è stato soppresso e**

---

<sup>6</sup> Regioni meno sviluppate: Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia. Regioni in transizione: Abruzzo, Marche, Umbria (Opencoesione programmazione 2021-2027)

sostituito dall'assegno di inclusione, inteso quale possibile titolo a fruire del beneficio solo a certe condizioni.

Inoltre è stata evidenziata una netta separazione fra la condizione della povertà conclamata, certificata e stigmatizzata con apposite indicazioni, atte a definire l'area della stagnazione assistenziale, definita in appositi provvedimenti che sono volti ad erogare limitatissimi finanziamenti di sostegno economico (circa un euro al giorno) ad 1.3000.000 famiglie, con la "Social Card", (per spese alimentari; spese mediche; bollette luce e gas), e la riduzione finanziaria del Programma di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti - anno 2023, che è passato da 7.900.000,00 euro per l'anno 2022 a 6.900.000 euro per il 2023.

Si è quindi determinato un complesso di azioni orientate da una parte alla monetizzazione del bisogno, e dall'altra a prevedere misure di sostegno per le persone e famiglie, certificate indigenti, di carattere alimentare ed energetico, peraltro assolutamente limitate e ridotte rispetto agli anni precedenti.

### **3.6 Quali discriminazioni affrontano le persone in povertà? Emergono particolari categorie svantaggiate?**

La condizione di svantaggio economico, sociale, relazionale, delle persone in povertà, nel precedente governo 2021-2022 è stata affrontata con l'approvazione del Piano nazionale sociale 2021-2023 e con il Piano di lotta alla povertà 2021-2023.

Con il governo subentrante si è posta mano ad una azione rovesciata: le persone povere sono indicate quali destinatarie di appositi provvedimenti di sostegno, sopra indicati, e che consistono nell'erogazione di circa un euro al giorno (380 euro all'anno), ma nel contempo sono operate discriminazioni all'interno delle stesse condizioni di povertà espresse dai cittadini e dalle cittadine, e delle famiglie, distinguendo una graduazione di povertà e di condizioni di indigenza legate alla loro titolarità di essere soggetti di specifici benefici: nuclei percettori di reddito di cittadinanza; reddito di inclusione; qualsiasi altra misura di inclusione sociale o sostegno alla povertà o in cui almeno uno dei componenti sia percettore di assicurazione sociale per l'impiego-Naspi e indennità mensile di disoccupazione; indennità di mobilità; fondi di solidarietà per l'integrazione del reddito; cassa integrazione guadagni; qualsivoglia differente forma di integrazione salariale o di sostegno nel caso di disoccupazione involontaria, erogata dallo Stato.

Contrariamente ad una impostazione, già preconizzata dalla legge n. 328/2000, orientata a definire un sistema unico di sostegno alle persone in condizioni di povertà, con il reddito minimo, attraverso il qualificato ruolo del Servizio Sociale Professionale, si assiste ad uno spaccettamento di fondi e di destinatari, con la prefigurazione di un unico Ente erogatore, l'INPS, e un unico Ente strumentale di digitalizzazione della domanda, Poste spa, con il superamento dell'osservanza del principio di sussidiarietà verticale che vedrebbe il Comune quale soggetto istituzionale primario nei rapporti con il cittadino, e l'impiego del terzo settore quale organo ausiliario per l'accoglimento delle domande di sostegno e l'erogazione di beni alimentari.

### **3.7 Impatto (positivo e negativo) delle misure attuate**

Persistendo la vigenza del Piano nazionale di lotta alla povertà fino al 2023, sono state individuate specifiche azioni ed interventi volte alla definizione di un sistema istituzionale ed operativo rispettoso del **principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale**, si assiste ad un surrettizio cambiamento che in effetti tende a modificare le politiche di lotta alla povertà.

In particolare il Piano, intervenuto in coincidenza con l'espandersi della pandemia COVID, ha evidenziato gli aspetti riguardanti la **povertà assoluta**, individuando specifiche priorità di intervento sia costruendo un adeguato sistema istituzionale, sia individuando il Servizio Sociale Professionale quale perno centrale per lo svolgimento degli interventi di lotta alla povertà, sia confermando il Reddito di Cittadinanza, sia indicando interventi volti a far superare la condizione di povertà con i già richiamati interventi: Valutazione multidimensionale, progetto personalizzato e attivazione dei sostegni; Pronto intervento sociale; Servizi per la povertà e la marginalità estrema, ed infine la presa in carico e accompagnamento per l'accesso alle prestazioni universali-Centri servizi per il contrasto alla povertà.

Accanto a tale impegno, **sul fronte delle Regioni si sono sviluppate specifiche programmazioni di lotta e contrasto alla povertà**, individuando ulteriori specifiche misure di sostegno e di aiuto alle persone ed alle famiglie in condizioni di disagio (Emilia Romagna, Lombardia, Puglia, Veneto) ed individuando gli Ambiti Territoriali Sociali quale sedi ottimali per la programmazione locale ed attuazione delle misure.

Allo stato attuale la soppressione del Reddito di Cittadinanza, la introduzione dell'Assegno di inclusione, peraltro assolutamente limitato quanto a definizione dei requisiti necessari per accedervi, la riduzione dei finanziamenti, l'introduzione di misure di sostegno assolutamente inadeguate, si ritiene che lascino intravedere il superamento di un sistema che si basava su una rete operativa basata sul ruolo dei Comuni, dei Centri per l'impiego, ecc.

### **3.8 In che modo l'Italia tutela i servizi essenziali? Come vengono finanziati e assegnati?**

Si ritiene opportuno definire un quadro organico di riferimento che tiene conto primariamente degli aspetti fondanti dichiarati nella Costituzione della Repubblica: il lavoro, la dignità, i diritti sociali, la solidarietà, e, nel contesto dei rapporti economici, l'assistenza.

I riferimenti sono gli artt. 1, 2 e 4 della Costituzione, dove da una parte si afferma che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro, e dall'altra vengono riconosciuti e garantiti i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

L'art. 3 della Costituzione dichiarando che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali di fronte alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali, in effetti conferma la possibilità a tutti i membri della comunità nazionale di partecipare in condizioni di parità alle opportunità derivanti dalla vita associata.

È del pari altrettanto fondamentale l'affermazione in ordine alla quale è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

L'art. 29 (La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio)<sup>7</sup>, l'art. 31 (La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose). L'art 32 recita che la Repubblica tutela il diritto alla salute dell'individuo quale diritto soggettivo inalienabile; l'art. 38 specifica che "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale".

I servizi essenziali sono indicati nei «livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS)»: i processi, gli interventi, i servizi, le attività e le prestazioni integrate devono essere assicurate su tutto il territorio nazionale sulla base di quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), e a tale proposito è stata istituita la "Cabina di regia" per la definizione dei LEPS, che allo stato attuale, secondo la legge 328/2000, sono: servizio sociale professionale e segretariato sociale per l'informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari; servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari; assistenza domiciliare; strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali; centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

Il finanziamento dei servizi essenziali avviene attraverso vari Fondi statali e regionali.

A livello nazionale la principale fonte di finanziamento è il **Fondo nazionale per le politiche sociali**. Il Fondo è stato istituito con la l. n. 449/1997 recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", sul quale sono state fatte confluire risorse di altri fondi, le cui finalità rientrano tra quelle delle politiche sociali. L'obiettivo prioritario era quello di ricondurre ad un unico Fondo gli stanziamenti previsti da leggi settoriali, realizzando in tal modo una prima razionalizzazione della normativa di settore poi conclusa con l'emanazione della legge 8 novembre 2000, n. 328 recante "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Il **Fondo per le politiche della famiglia** istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri dal d.l. 223/2006 convertito dalla l. 248/2006, finanzia il funzionamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, l'elaborazione del Piano nazionale per la famiglia, sostiene le adozioni internazionali, le iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro, il Fondo di credito per i nuovi nati ed interventi relativi ad attività di competenza regionale.

Il **Fondo per le politiche giovanili**, istituito dal d.l. 223/2006 convertito dalla l. 248/2006, è diretto a promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale, professionale e all'inserimento nella vita sociale, attraverso interventi volti a garantire il diritto dei giovani all'abitazione e l'accesso al credito. Il Fondo finanzia progetti di rilevante interesse nazionale, azioni destinate al territorio, con una quota delle risorse che viene ripartita tra le

---

<sup>7</sup> La Costituzione italiana è del 1948, ad oggi le famiglie sono oltre quelle fondate sul matrimonio anche quelle dove i componenti si riconoscono uniti da rapporti affettivi anche se non regolati dalla legge.

Regioni e in conformità agli accordi di programma quadro sottoscritti, progetti di iniziativa di soggetti pubblici e privati.

**Fondo nazionale per l'occupazione dei disabili** è stato istituito con la legge n. 6/99, e si propone di favorire l'occupazione dei disabili presso la Pubblica amministrazione, presso i datori di lavoro privati e le cooperative. Dal 2016 il Fondo è gestito dall'INPS.

**Il Fondo per le non autosufficienze**, istituito dalla legge finanziaria 2007, garantisce, su tutto il territorio nazionale, l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali in favore delle persone non autosufficienti; le risorse sono ripartite annualmente tra le Regioni sulla base di dati relativi alla popolazione non autosufficiente e di altri indicatori demografici e socio economici. Gli atti e i provvedimenti relativi all'utilizzo del fondo sono adottati di concerto, previa intesa con la conferenza unificata Stato-Regioni.

**Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale**, istituito con la Legge di Stabilità 2016 (Legge 208/2015) il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il Fondo per la lotta alla povertà ha il fine di garantire l'attuazione di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e finanziare l'avvio su tutto il territorio nazionale di una misura di contrasto alla povertà.

I suddetti Fondi vengono erogati alle Regioni che li trasferiscono agli Ambiti Territoriali Sociali costituiti dai Comuni singoli o associati, per la realizzazione degli interventi e dei servizi sociali in base a specifici criteri e linee operative indicati negli atti di programmazione regionale.

Allo stato attuale, non essendo stati ancora definiti i fabbisogni standard dei servizi sociali sulla base della apposita Commissione tecnica, permane una condizione di disparità e di divario fra le Regioni settentrionali e quelle del centro-sud per ciò che concerne il livello dei finanziamenti necessari uniformi per tutto il paese.

A tale riguardo si rileva l'impegno dell'attuale Governo "Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni.

Tale disposizione richiama in maniera perentoria il richiamo agli art. 2 e 3 della Costituzione, nonché l'art. 97, dove affermano, nel quadro del principio fondamentale non negoziabile dell'Unità indivisibile della Repubblica, l'impegno dello Stato a garantire la parità dei diritti e dei doveri dei cittadini, a svolgere adeguate politiche per il superamento degli ostacoli che

impediscono la piena realizzazione dei cittadini, e al superamento della disparità di trattamento nell'erogazione dei servizi.

### **3.9 Tassazione in Italia: il sistema fiscale è progressivo ed equo?**

Secondo il Prof. Piketty, premio Nobel per l'economia, **lo Stato sociale non può prescindere dallo Stato fiscale**, da cui viene alimentato. Nel corso degli ultimi trent'anni, il sistema fiscale in Italia è stato oggetto di vari provvedimenti di condono e quindi con la rinuncia da parte dello Stato ad un effettivo perseguimento dell'evasione fiscale ed all'evasione dei contributi sociali e previdenziali, con la assoluta impossibilità di definire un sistema equo e sostenibile, che si basa sul concorso universale di tutti alla composizione della spesa pubblica.

La mancanza di una politica di equità e di rigore nella definizione delle politiche fiscali, da una parte conduce ad una iniquità contributiva e distributiva a vantaggio di molte categorie di evasori; dall'altra, ignorando il principio che tante gocce d'acqua fanno gli oceani, si determina la costituzione di tanti serbatoi circoscritti e facilmente individuabili che in effetti sono destinati ad inaridirsi, e non raggiungere mai gli oceani. Chi non evade diventa oggetto di vessazioni fiscali con un intreccio di tasse, imposte, balzelli.

In ultima analisi **il sistema fiscale deve essere inteso nella sua funzione di "ritorno fiscale" in termini di servizi e di organizzazione della Pubblica Amministrazione**, tale da ristorare il cittadino nel suo dovere di contribuire, in quanto produttore di reddito, alle spese dello Stato.

La mancanza di una decisa azione volta a definire un equo sistema fiscale secondo principi già indicati nella Costituzione, porta alla abnorme crescita del debito pubblico che fa del nostro paese il più esposto al pericolo di default (già adesso vengono pagati dai cittadini oltre 80 mld di euro per pagare gli interessi sul debito). Nelle attuali prospettive, che vedono la soluzione nella "pace fiscale", si ritiene che permangono molti dubbi sul perseguimento degli obiettivi di riduzione del debito pubblico, con la conseguente riduzione di fondi per lo svolgimento delle politiche sociali e del potenziamento dei servizi pubblici, privilegiando il ricorso alla privatizzazione dei servizi sociali.

### **3.10 Quali riforme sta adottando l'Italia per investire sulla copertura e sull'accessibilità della protezione sociale?**

In termini generali la protezione sociale va ritenuta una conquista propria dell'Europa, che fin dalla fine dell'800 ha avviato e progressivamente sviluppato politiche di protezione sociale. La base di riferimento per il nostro paese è la Costituzione della Repubblica, ed in tale prospettiva varia è stata l'attenzione posta dai Governi che si sono succeduti nel corso di trent'anni a operare investimenti sociali adeguati nella costruzione del sistema di protezione sociale, basato sulla previdenza, sanità ed assistenza, secondo i canoni classici del welfare europeo. A fronte di quanto prospettato dalla legge 833/1978 sul Servizio Sanitario Nazionale e dalla legge 328/2000 sul Sistema Integrato dei Servizi Sociali, si sta determinando una diminuzione di impegno finanziario e strutturale per lo sviluppo ed il potenziamento di politiche di protezione sociale. Da una parte si assiste alla rigida determinazione di classi di beneficiari in rapporto alla loro condizione esistenziale (povertà assoluta, povertà relativa,

disabilità) e dall'altra all'avvio di decise politiche di sistema rivolte agli anziani ed alle persone non autosufficienti. La determinazione di definire, attraverso la Cabina di regia, i fabbisogni standard dei servizi sociali e relativo finanziamento si ritiene che sia un avvio assolutamente decisivo per garantire a tutti i cittadini ed a tutte le cittadine l'esercizio dei diritti civili e sociali attraverso la definizione del LEPS.

### **3.11 La controversa questione del salario minimo in Italia**

#### Perché il salario minimo legale

Nel secolo scorso, in Italia e in Europa i poveri erano i disoccupati. In questo secolo, invece, si è **diffuso il fenomeno dei *working poor*** che investe **persone che un lavoro ce l'hanno ma che hanno anche un reddito inferiore al 60% del reddito mediano nazionale**. Per contrastare questo fenomeno l'Unione Europea ha varato la Direttiva 2041 del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati, che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro due anni dalla sua entrata in vigore. **In Italia risultano 4.578.535 lavoratrici e lavoratori che guadagnano meno di 9 euro lordi l'ora** (se non si tiene conto dei ratei di tredicesima e Tfr, con un reddito che non arriva ai 12 mila euro l'anno, al di sotto della soglia della cosiddetta "*povertà relativa*"), fra cui più del 90% dei lavoratori domestici, il 35,1% di chi lavora in agricoltura e il 26,2% dei e delle dipendenti delle imprese private. In particolare, guadagnano meno di 9 euro il 38% delle persone con meno di 35 anni, e il 26% delle lavoratrici<sup>8</sup>. Numeri che rendono evidente la dimensione di un fenomeno esplosivo che mina la coesione sociale e territoriale del Paese.

Esiste, quindi, un esteso **problema di retribuzioni troppo basse**, e il fenomeno è in crescita<sup>9</sup>. Esistono, dunque, le ragioni sociali per un intervento legislativo, che non può più essere supplito dal salario minimo giurisprudenziale, sempre meno in grado di garantire una effettiva applicazione della disposizione costituzionale in tema di retribuzione sufficiente. La prova sta nell'apparire con crescente frequenza nella giurisprudenza di sentenze che dichiarano inadeguata, e dunque in contrasto con l'art. 36, co. 1, della Costituzione, la retribuzione pur fissata dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

I difensori dello status quo (tra cui la maggioranza che supporta l'attuale governo, ma anche un grande sindacato come la CISL) sostengono che **il salario minimo legale non sarebbe la soluzione, perché ci sono imprese italiane che non lo potrebbero pagare**. Ma, con questo criterio non dovrebbe esistere l'art. 36, co. 1, della Costituzione, nel quale si dispone che "*Il*

---

<sup>8</sup> XIX Rapporto dell'INPS, ottobre 2020, in <https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/rapporti-annuali/xix-rapporto-annuale>, che dedica al salario minimo legale una parte importante (pp. 217-244).

<sup>9</sup> Relazione del Gruppo di lavoro "Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa" istituito con Decreto Ministeriale n. 126 del 2021, p. 11 (in <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-del-Gruppo-di-lavoro-sugli-Interventi-e-misure-di-contrasto-alla-poverta-lavorativa-in-Italia.pdf>). La questione salariale è diventata una vera e propria emergenza sociale e politica in Italia. L'unico paese europeo dove l'andamento dei salari è stato negativo negli ultimi 30 anni tenendo conto del potere di acquisto. L'ondata inflazionistica dell'ultimo anno e mezzo ha ulteriormente tagliato i redditi reali dei lavoratori italiani. Dai dati del Barometro europeo sulla povertà e sulla precarietà economica 2023 di Ipsos e Secours Populaire emerge che il 37% ha rinunciato a curarsi nell'ultimo anno per le liste d'attesa troppo lunghe del sistema sanitario nazionale e l'impossibilità economica di rivolgersi a strutture private. Bassi salari, flessibilizzazione del mercato del lavoro e precarietà contrattuale (sia nel settore privato sia in quello pubblico) sono in larga parte della scelta di governi e imprenditori italiani si competere come "*sistema-paese*" sulla base della svalutazione del lavoro e del suo costo, piuttosto che sulla base delle innovazioni istituzionali e organizzative, tecnologiche di processo e di prodotto. La questione dei bassi salari ha creato un circolo vizioso socio-demografico: lavoratori poveri (in prevalenza giovani) non fanno figli (o ne fanno pochi) e il paese è investito dalla denatalità e dal declino demografico.

*lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa*". Dal punto di vista economico di un'economia di mercato, le imprese che non sono in grado di sopravvivere rispettando le regole dovrebbero cessare l'attività per permettere un'allocatione più efficiente del fattore capitale.

Peraltro, l'esperienza della Germania – il Paese che più recentemente, dal 2015, ha introdotto il salario minimo legale e nel quale esso ammonta quest'anno a 12,41 euro l'ora – ha mostrato gli effetti positivi della misura legale.

### L'Italia e la Direttiva europea

Sono **soltanto Danimarca, Svezia, Finlandia, Austria e Italia i Paesi dell'Unione privi di una qualche legislazione sul salario minimo**<sup>10</sup>. La Direttiva, sin dalla proposta della Commissione, è però molto chiara nel disporre che essa non crea agli Stati membri l'obbligo di introdurre un salario minimo legale negli Stati in cui sia la contrattazione a fissare i salari, e neppure di dare efficacia *erga omnes* alla contrattazione stessa (art. 1, §4 definitivo). La direttiva, però, impone che, nel caso in cui la contrattazione collettiva non copra almeno l'80% delle persone che lavorano, gli Stati promuovano *“un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva, per legge a seguito della consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con queste ultime. Tale Stato membro definisce altresì un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva”* (art. 4, par. 2).

Esistono dubbi sull'attendibilità delle stime che danno per conseguita in Italia tale soglia<sup>11</sup>, in quanto **non considerano falsi autonomi e lavoratori in nero**, al contrario di quanto richiede l'art. 2 della Direttiva, e in ogni caso occorrerebbe sollevare la questione se la soglia dell'80% si possa considerare raggiunta attraverso la abbondantissima produzione contrattuale di organizzazioni datoriali e sindacali prive di effettiva rappresentatività o di dubbia rappresentatività<sup>12</sup>, ancorché magari rappresentate nel CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro). Dai dati dello stesso CNEL emerge che il 13% dei lavoratori e delle lavoratrici i cui rapporti di lavoro siano dichiarati come subordinati e di cui sia noto il contratto collettivo applicato – quindi già una base più ristretta del totale – non si vedono applicato un contratto collettivo stipulato da organizzazioni datoriali e sindacali rappresentate nello stesso CNEL<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Il salario minimo può essere stabilito per legge (salario minimo legale), dalla contrattazione collettiva nazionale, o dalla combinazione della fonte normativa con la contrattazione collettiva. Attualmente, il salario minimo esiste in tutti gli Stati membri dell'UE: in 21 Paesi esistono salari minimi legali, mentre in 6 Stati membri (Danimarca, Italia, Cipro, Austria, Finlandia e Svezia) la protezione del salario minimo è fornita esclusivamente dai contratti collettivi.

<sup>11</sup> Si veda la *Nota* intitolata *L'introduzione del salario minimo legale in Italia. Una stima dei costi e dei beneficiari* presentata dall'INAPP alla Commissione lavoro della Camera dei deputati il 17 giugno 2019, ove la copertura è stimata all'80,3% nel 2013

([https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/001/840/Memoria\\_INAPP.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/001/840/Memoria_INAPP.pdf)), p. 1, Fig. 1.

<sup>12</sup> La frantumazione del lavoro e delle sue filiere ha moltiplicato il numero dei contratti, addirittura 992, molti dei quali *“pirata”*, ossia firmati da *“sindacati gialli”*, specie nei settori dei servizi alle imprese, ai consumatori e alle persone, che fanno *“dumping contrattuale”* e prevedono salari ben al di sotto dei 9 euro lordi. Alcuni di questi contratti con salari al di sotto dei 9 euro l'ora, anche se pochi, recano la firma di Cgil, Cisl e Uil. Si veda S. Spattini, *CCNL vigenti depositati presso il CNEL. I dati al 22 giugno 2022*, in [https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2022/06/DAti-CNEL-CCNL-22\\_06\\_22.pdf](https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2022/06/DAti-CNEL-CCNL-22_06_22.pdf).

<sup>13</sup> CNEL, *XXIII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva. 2021*, pp. 376 ss., e *ivi* p. 379 Tab. 4, in <https://www.bollettinoadapt.it/xxiii-rapporto-sul-mercato-del-lavoro-e-la-contrattazione-collettiva-2021/>. Questo comunque non vuol dire che si tratti dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, visto che nel CNEL sono rappresentate ben nove organizzazioni sindacali del lavoro. La presidente del Consiglio ha chiesto al CNEL di produrre in tempi brevi una proposta concreta sul tema del *“lavoro povero”*, non solo sul salario minimo.

Pertanto, **qualcosa bisogna fare**: e del resto, nella scorsa legislatura esponenti di gruppi parlamentari diversi avevano presentato nove diversi disegni di legge nei due rami del Parlamento; e in questa legislatura ne risultano almeno sei alla Camera e uno al Senato.

### I nodi problematici di un eventuale intervento legislativo

Diversi sono i principali nodi che il Parlamento dovrebbe affrontare, se si orientasse per un intervento legislativo.

Innanzitutto, c'è il nodo relativo al **rapporto tra legge e contrattazione collettiva**. Per non ledere il diritto delle parti sociali a svolgere liberamente la propria attività (ed evitare che l'intervento legislativo si risolva in un appiattimento verso il basso delle retribuzioni e in una non auspicabile fuga delle imprese dal loro sistema associativo di rappresentanza, **risultando più conveniente applicare le retribuzioni di legge anziché quelle dei contratti collettivi**) il legislatore dovrebbe porre attenzione a fissare come retribuzione minima legale quella prevista per ciascun livello di inquadramento dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Questo propongono quasi tutte le proposte depositate in questa legislatura, manifestandosi molto rispettose del tradizionale ruolo di autorità salariale riconosciuto in Italia ai contratti collettivi, e capaci di rendere complementari, e non già concorrenti, regolazione autonoma e regolazione eteronoma. Fa eccezione solo una proposta che si limita a indicare una cifra fissa minima, esponendosi al rischio anzidetto.

Né avrebbe valore alcuno una eventuale obiezione, secondo la quale in questo modo si renderebbe efficace *erga omnes* il contratto collettivo. Esiste, infatti, la posizione presa qualche anno fa dalla Corte costituzionale con la sentenza 26 marzo 2015, n. 51, a proposito di una simile disposizione in vigore per il lavoro nelle cooperative.

C'è poi il nodo relativo al campo di applicazione di un'eventuale legge che sarebbe condizionato da quanto prescrive la Direttiva europea, la quale lo affronta all'art. 2 prescrivendo che *“La presente direttiva si applica ai lavoratori dell'Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia”*. Questo induce a ritenere che bisognerebbe includere l'insieme delle figure di cui parla il Considerandum n. 21 del testo concordato della Direttiva (*“A condizione che soddisfino tali criteri, i lavoratori del settore pubblico e privato, nonché i lavoratori domestici, i lavoratori a chiamata, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a voucher, i lavoratori tramite piattaforma digitale, i tirocinanti, gli apprendisti e altri lavoratori atipici nonché i falsi lavoratori autonomi e i lavoratori non dichiarati potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva”*).

Su questo tema, però, le proposte di legge sinora note in questa legislatura sono più variegate, alcune si limitano a considerare i lavoratori subordinati, altre includono le collaborazioni etero-organizzate di cui all'art. 2 D.Lgs. 81/2015, altre ancora si estendono anche alle collaborazioni coordinate e continuative, agli agenti e ai rappresentanti di commercio non subordinati.

### Questioni aperte e possibili soluzioni

Attualmente, in Italia il dibattito ruota attorno a diversi temi, quali il livello del salario minimo, le procedure e i criteri da stabilire per fissarlo e per fissarne l'adeguamento periodico e il coinvolgimento dei sindacati e delle organizzazioni dei datori di lavoro nella definizione dello stesso.

Molti Paesi d'Europa hanno nella legislazione sul salario minimo una Commissione, tecnica o tripartita tra Governo e parti sociali, con varie funzioni. **La soluzione dipende dal fatto che nessuno dei Paesi dell'Unione sinora ha scelto la via del rinvio ai contratti collettivi per la determinazione del salario minimo.**

Questa previsione, presente in quattro delle proposte di legge attualmente in discussione alla Camera, è comunque problematica. Se infatti la Commissione di dialogo tra istituzioni, sindacati e associazioni datoriali, avesse un vero e proprio potere di aggiornamento del salario minimo legale, o anche solo della soglia minima legale inderogabile di questo, saremmo di fronte alla costituzione di una terza autorità salariale, oltre ai contratti collettivi e alla legge. Se poi la Commissione prevedesse una rilevante partecipazione delle parti sociali, costituirebbe una sede parallela di negoziazione retributiva, che nuocerebbe alla contrattazione collettiva come autorità salariale.

L'insieme delle differenti proposte di legge dimostra inoltre che sovrapporre all'intervento legislativo sul salario minimo temi come quelli dell'efficacia generale dei contratti collettivi o della misurazione della rappresentatività sindacale, con tutti i complessi problemi tecnici e politici che li caratterizzano, ciascuno e nella loro combinazione, potrebbe avere come effetto non la soluzione simultanea delle questioni attorno alle quali si arrovellano da decenni il legislatore, la dottrina e le parti sociali<sup>14</sup>, ma quello di impantanare la discussione sul salario minimo legale, rendendo estremamente difficile l'approvazione di un intervento legislativo di qualsiasi tipo.

C'è poi la questione relativa a **quale debba essere la cifra fissata come salario minimo** inderogabile. È necessario prevedere per legge una cifra al di sotto della quale neppure il salario minimo (previsto dalla legge ma in concreto individuato dal contratto collettivo nazionale) possa andare? Le maggiori confederazioni sindacali ritengono che basta estendere, sia pure come parametro, la retribuzione dei contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni maggiori. Tuttavia, i numeri del lavoro povero in Italia smentiscono che la contrattazione collettiva tra le organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sia riuscita a scongiurare il fenomeno del lavoro povero.

Nell'analizzare le cifre che il legislatore nazionale potrebbe fissare, occorre ricordare che i parametri della Direttiva sono costituiti dal 60% del salario mediano o dal 50% del salario medio. Occorre tenere presente che secondo l'ISTAT<sup>15</sup>, la soglia dei due terzi del valore mediano dei salari – che definisce i *low wage earners* in Europa – era nel 2018 di 8,5 euro, mentre alla stessa data il salario medio lordo era di 15,8 euro, di cui il 50% sarebbe stato dunque 7,9 euro lordi. Peraltro, il minimale contributivo, nell'ipotesi di un rapporto a tempo parziale su un orario settimanale di 40 ore, è per il 2023 di 8,09 euro<sup>16</sup>.

Al di là dell'aggiornamento dei dati statistici, non sarebbero dunque conformi ai criteri previsti dalla Direttiva eventuali proposte che, una volta ritenuto indispensabile fissare una cifra minima inderogabile, la fissino a una cifra minore dei nove euro di cui parlano due delle sei proposte attualmente in discussione, da cui si distacca quella che la fissa a dieci.

---

<sup>14</sup> Da decenni, infatti, si discute sul rafforzamento della contrattazione, una legge sulla rappresentanza e la democrazia dei sindacati dei lavoratori e delle imprese, come attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, una revisione del meccanismo degli appalti e subappalti, l'eliminazione dei voucher.

<sup>15</sup> *Report della Rilevazione sulla Struttura delle retribuzioni e del costo del lavoro (RCL-SES) relativa all'anno 2018*, 18 marzo 2021, in [www.istat.it/it/archivio/](http://www.istat.it/it/archivio/).

<sup>16</sup> INPS, Circolare 1° febbraio 2023, n. 11, punto 4 p. 5.

Al tempo stesso, non sarebbe soddisfacente l'affidamento – prescelto da tre delle proposte in discussione – alla sola contrattazione collettiva dell'individuazione dei minimi: le cronache quotidiane e la giurisprudenza ci mostrano che vi sono settori ove questo non è affatto idoneo a garantire a chi presta lavoro una esistenza libera e dignitosa, e possono addirittura subentrare sanzioni penali assai pericolose per i datori di lavoro che in buona fede si siano affidati alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative<sup>17</sup>.

L'aggiornamento del salario minimo legale definito per rinvio ai contratti collettivi deriverebbe, naturalmente, dai rinnovi contrattuali stessi. Particolarmente accorta, però, di fronte ai cronici ritardi dei rinnovi contrattuali, e specialmente proprio di quelli che prevedono livelli salariali più bassi<sup>18</sup> è la proposta di legge che prevede l'automatica rivalutazione, sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, degli importi previsti dai CCNL scaduti e non ancora rinnovati. Per quanto riguarda invece la cifra minima inderogabile fissata dal legislatore, anche in questo caso la scelta è tra l'indicizzazione della cifra minima fissata dal legislatore (quale che sia l'importo), o l'affidamento a Commissioni e decreti ministeriali.

### **3.12 Dal reddito di cittadinanza (2019) all'assegno di inclusione (2024)**

Iniziamo dal RdC il nostro commento a quanto sta avvenendo in questi giorni e mesi, da quando cioè il Governo, con la legge di Bilancio 2023 ha di fatto cancellato la misura voluta dal Movimento 5 stelle e approvata dal Parlamento giallo-verde nel gennaio 2019.

Abbiamo ristretto questo intervento agli ultimi 4 anni, per facilitare la lettura di quanto sta accadendo e renderla più aggiornata verso chi ha meno dimestichezza con la materia. Infatti, leggere le leggi, i decreti, le norme che accompagnano le misure di contrasto alla povertà (e non solo) non è semplicissimo, anche per il linguaggio poco fluido alla lettura e comprensione a meno che non si è coloro che le hanno scritte.

Uno dei principi che hanno accompagnato Cilap in questi anni è stato facilitare l'accesso: all'informazione, ai diritti, alla partecipazione delle persone in povertà. Principio già riconosciuto anche nei Trattati europei e nella Carta europea dei diritti fondamentali (per sintetizzare).

Cilap Eapn Italia non ha mai considerato il RdC una completa misura di contrasto alla povertà perché non ha tenuto conto delle persone in povertà o in condizione di esclusione sociale che non sono mai entrate nel mondo del lavoro o che ne sono uscite per diversi motivi (psico - socio – ambientali) e non possono rientrarvi. Il RdC ha escluso anche coloro che lavorano con un basso reddito (working poor) che pur avendo i requisiti non possono contribuire né ai progetti dei Comuni né dare ulteriore disponibilità di tempo ai Centri per l'Impiego.

Il RdC ha escluso i Comuni dall'accettazione della domanda e dalla prima valutazione dei requisiti e dei bisogni dei richiedenti.

---

<sup>17</sup> Si vedano le notizie sui vigilanti pagati 5 euro l'ora nel gruppo Securitalia, e il relativo commissariamento, in [https://www.agi.it/cronaca/news/2023-06-22/vigilantes-pagati-5-euro-ora-commissariata-societ-21942731/?fbclid=IwAR1TrN5ULqCQ2yJEFOjP\\_g7gwmRgOU6bS3wHBNnoARE4Fck4dCDkTyhHn9I](https://www.agi.it/cronaca/news/2023-06-22/vigilantes-pagati-5-euro-ora-commissariata-societ-21942731/?fbclid=IwAR1TrN5ULqCQ2yJEFOjP_g7gwmRgOU6bS3wHBNnoARE4Fck4dCDkTyhHn9I), seguito anche dal commissariamento della società Mondialpol per gli stessi motivi <https://www.printfriendly.com/p/g/BNVcaT>.

<sup>18</sup> Il caso estremo è stato il CCNL vigilanza privata e servizi fiduciari, rinnovato ad inizio estate tra le organizzazioni sindacali aderenti alle tre maggiori confederazioni e l'ASSIV Confindustria, a dieci anni dalla precedente stipulazione; ma dieci anni sono intercorsi pure per il rinnovo del CCNL per i dipendenti delle imprese industriali di pulizia e multiservizi; per il CCNL dei call center sette anni; e per il CCNL delle cooperative socio-sanitarie otto anni.

In ultimo, non aver assunto come Navigator assistenti sociali, gli unici in grado per competenza di analizzare i bisogni e gli educatori professionali gli unici in grado di avviare misure di accompagnamento ha di fatto contribuito al fallimento della seconda gamba del RdC.

Gli obiettivi del RdC erano condivisibili, anche se due su tre riguardavano il lavoro: migliorare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro; aumentare l'occupazione; contrastare la povertà e le disuguaglianze.

Con il Reddito di Cittadinanza la povertà è entrata nella battaglia politica, è stato usato come arma i cui risultati sono la criminalizzazione delle persone in povertà.

A tal proposito Cilap ha come riferimento il Reddito minimo adeguato che è diretto a coloro che in un momento preciso della loro vita non sono in grado di lavorare e che necessitano di percorsi di inclusione attiva, come così dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 2010.

Il Reddito minimo adeguato, di cui Eapn con il progetto "Emin" (European Minimum Income Network) ha realizzato tra il 2013 e il 2018 a livello europeo due studi e analisi con dati raccolti sul "terreno" con i quali sono stati individuati gli accorgimenti sulla base dei quali è possibile considerare l'efficacia di una misura di contrasto alla povertà come è il Reddito minimo adeguato:

- Vanno individuati i destinatari per azioni di inclusione pertinenti;
- Stabilire che le donne dovrebbero essere le destinatarie del beneficio economico per le famiglie, considerate più responsabili
- Il reddito minimo adeguato è parte integrante delle attività del Servizio sociale professionale, perché questa misura non può essere considerata in funzione di un lavoro
- Lavoro e reddito minimo adeguati sono due facce della stessa medaglia, la piena integrazione sociale, ma non dipendente
- Le competenze degli operatori dei Servizi sociali vanno elevate con Master specifici

Ma veniamo all'oggi.

### Assegno di Inclusione

È istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2024 l'Assegno di inclusione, quale misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro. Il nucleo familiare del richiedente deve essere in possesso di un ISEE, in corso di validità, non superiore a euro 9.360,00. (questo per tutte le tipologie di famiglie)

Quale premessa fondamentale è da sottolineare che viene operata una netta distinzione fra persone occupabili (i disoccupati) e quindi in condizione di lavorare, e persone non occupabili, per anzianità o per disabilità, ritagliando quindi la platea delle persone in povertà, ignorando il perseguimento costituzionale di promuovere la qualità della vita e il rispetto della dignità delle persone e delle famiglie.

Viene rimarcata l'importanza primaria del lavoro nel processo di inclusione sociale (come affermava un antico e triste motto "il lavoro rende liberi"), e il rinvio in seconda battuta ai non meglio specificati servizi sociali dei Comuni per le persone in condizione di fragilità.

L'Assegno di inclusione viene definito quale "misura di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale, condizionata alla prova dei mezzi (dimostrare di avere i requisiti) e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa.

A tal fine **i componenti del nucleo che percepisce** l'assegno di inclusione che siano disoccupati, maggiorenni, non impegnati in corsi di studi, devono intraprendere il percorso di inserimento lavorativo previa registrazione al SIISL (sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa) che trasmette i dati al competente Centro per l'Impiego.

I beneficiari dell'Assegno di inclusione tra i 18 e i 29 anni, che non hanno adempiuto agli obblighi di istruzione, devono frequentare i corsi di istruzione per adulti di primo livello.

I nuclei familiari beneficiari dell'Assegno di inclusione, una volta sottoscritto il patto di attivazione digitale, sono tenuti ad aderire ad un percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa.

Il percorso viene definito nell'ambito di uno o più progetti finalizzati a identificare i bisogni del nucleo familiare nel suo complesso e dei singoli componenti.

Il beneficio (economico) consiste in:

- **integrazione al reddito fino a 6mila euro l'anno** con importo **minimo pari a 480,00 euro mensili elevati** a 560,00 nel caso in cui tutti i componenti abbiano almeno 67 anni oppure si è in presenza di disabili gravi.
- **integrazione per l'affitto fino a un massimo di 3360,00 euro annui** o pari a 1800,00 euro per nuclei composti da over 67 o con disabili gravi o non autosufficienti

L'assegno di inclusione **durerà 18 mesi** con stop di 1 mese e possibili rinnovi per **ulteriori 12 mesi sempre con 1 mese di stop**. **In caso di avvio di attività di lavoro l'assegno sarà cumulabile con i relativi redditi fino a 3000,00 euro annui**, che andranno comunicati all'INPS.

**L'assegno decade in caso di rifiuto della prima offerta di lavoro congrua, così di seguito indicata:**

- **contratto a tempo indeterminato senza limiti di distanza** a tempo pieno o almeno part time per almeno il 60%, con stipendio previsto dal CCNL.
- **contratto a tempo determinato entro 80 km dalla residenza**. Solo nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti figli con età inferiore a quattordici anni, anche con genitori legalmente separati, l'offerta va accettata se il luogo di lavoro non eccede la distanza di 80 chilometri dal domicilio o raggiungibile nel limite temporale massimo di 120 minuti con i mezzi di trasporto pubblico. **L'assegno si sospende per il periodo di eventuali contratti di lavoro fino a 6 mesi** e riprende al termine.

Riprendendo quanto già indicato nella legge istitutiva del RdC viene specificato che nell'ambito del percorso personalizzato può essere previsto l'impegno alla partecipazione a **progetti utili alla collettività** (PUC), a titolarità dei comuni o di altre amministrazioni pubbliche a tal fine convenzionate con i comuni, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il comune di residenza, compatibilmente con le altre attività del beneficiario. Lo svolgimento di tali attività è a titolo gratuito, non è assimilabile a una prestazione di lavoro subordinato o parasubordinato e non comporta comunque l'instaurazione di un rapporto di pubblico impiego con le amministrazioni pubbliche. Anche su questa misura avremmo qualcosa da dire: ha funzionato? Come sono stati accolti i PUC dal resto della cittadinanza?

Con DPR n. 616/1977 sono state trasferite alle Regioni le competenze di erogare prestazioni economiche ed aiuti alimentari alle persone ed alle famiglie in condizioni di acclarata povertà e che hanno svolto programmi di assistenza economica attraverso i Comuni.

Le strategie di lotta alla povertà sono state sopra illustrate, e comunque allo stato attuale si ritiene di affermare che **il complesso processo di costituzione di un sistema di rete**, basato sul principio della sussidiarietà verticale (il rapporto più immediato fra il cittadino e le istituzioni è rappresentato dal Comune), che presuppone, secondo la Carta europea delle autonomie locali ed il d. lgs. 267/2000 adeguati finanziamenti per l'esercizio delle funzioni, e della sussidiarietà orizzontale (rapporto fra le società civile e le istituzioni, **è stato interrotto**. Viene in effetti portato avanti non già un processo basato sull'accoglimento della domanda, sulla sua interpretazione, sulla definizione, in base alla "anamnesi sociale" ed alla formulazione della "diagnosi sociale" e, conseguentemente, del "Piano di trattamento", attuazione e verifica dell'intervento, secondi i canoni classici del Servizio Sociale Professionale", competenza esclusiva dell' Assistente Sociale", in modalità universale, e che devono osservare tutti i cittadini e le loro famiglie, ma questo viene inviato in seconda istanza ad un non meglio individuato "servizio sociale" del Comune, che viene intravisto, pur in assenza di adeguate risorse e personale sociale (comunque avviati dal precedente Governo), quale istituzione di secondo livello rispetto all'INPS ed ai CAF (Centri per l'Assistenza Fiscale).

Si assiste ad una "digitalizzazione" dei poveri, ed in base a quanto da essi dichiarato, ammessi o non ammessi al beneficio.

La condizione di povertà, la sua stigmatizzazione, l'assenza di qualsiasi approccio basato sulla solidarietà, sulla carità, sulla **percezione di una platea di furbi ed approfittatori**, che quindi vanno ammoniti e puniti, (cosa che comunque era già prevista nel R.d.C., ma non attuata) sulla considerazione che la povertà non costituisce una priorità, ma residuale rispetto alle politiche di sviluppo che privilegiano prioritariamente la pace fiscale, la collaborazione degli evasori con il fisco, e prefigurano una riduzione delle entrate fiscali (unica fonte per alimentare lo Stato sociale), lasciano presagire tempi bui.

Resta da vedere quali prospettive si delineeranno in relazione al Piano nazionale di lotta alla povertà che scade nel 2023, e a quanto le Regioni che hanno svolto un lavoro meritorio in proposito, potranno fare dal 2024.

## 4. TESTIMONIANZE DIRETTE DI POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE

di Giulia Segna



### 4.1 Dipendenze, povertà educativa e caporalato: gli interventi della cooperativa Parsec

Claudio, Barbara e Luca sono operatori della [Cooperativa Sociale Parsec](#), attiva nelle periferie di Roma. Ognuno è referente di uno specifico ambito d'azione: **consumi e dipendenze; minori e famiglie; migrazione, tratta e sfruttamento**. “L'elemento che ci contraddistingue”, spiegano, “è la forte componente della ricerca sociale, che ci permette di percepire e analizzare i bisogni nuovi, i fenomeni emergenti”. “La facciamo studiando la letteratura”, proseguono, “ma anche attraverso le **interviste, i questionari e i focus group** con le persone, per assicurarci di essere **sempre in**

**contatto con il territorio**”. Sulla base dei fenomeni che individuano, poi, programmano risposte di intervento quanto più concrete ed efficaci possibile.

Nel corso del **2022**, il settore delle dipendenze (es. alcol, sostanze psicotrope, gioco d'azzardo) ha contato **604 utenti presi in carico**. Molti di questi sono giovani, perfino adolescenti, e il tipo di dipendenza varia a seconda della fascia socio economica di estrazione: “Relativamente alle droghe”, specificano, “il crack e l'eroina sono considerati consumi poveri e/o poverissimi perché costano poco e sono facilmente reperibili, mentre la cocaina è più tipica di una fascia medio alta”.

L'impatto di una dipendenza, qualsiasi essa sia, è devastante non soltanto sui consumatori diretti ma anche e soprattutto sulle famiglie e l'intera comunità. Per questo motivo, oltre alle attività di **contenimento dei rischi e riduzione del danno** attraverso azioni quali distribuzione di materiale sterile e assistenza legale, Parsec si impegna in **campagne di informazione e sensibilizzazione** dell'opinione pubblica, nei luoghi di aggregazione sociale come le scuole, i festival di quartiere, i supermercati o i centri anziani.

Qualsiasi iniziativa, comunque, segue l'approccio della vicinanza al territorio: parallelamente alle attività presso i centri diurni e le comunità residenziali, la Cooperativa conta anche sulle **unità mobili**, gruppi di operatori che girano per le strade della città. “Le tappe sono sempre le

stesse”, precisano, “**in modo tale che gli utenti abbiano dei punti di riferimento**: le uscite si sviluppano su tre giorni a settimana e ogni giorno è dedicato ad un preciso quartiere”.

L’ambito **minori e famiglie**, nel 2022, ha contato **298 persone** prese in carico. Si tratta di **minori stranieri non accompagnati**, di giovani italiani allontanati dalle famiglie, di ragazzi in stato di **custodia cautelare** o agli **arresti domiciliari**. Per loro, tra gli altri servizi, quelli di contrasto alla povertà educativa: in accordo con una scuola pubblica del territorio, offrono **corsi di recupero e ripetizioni didattiche**. “La richiesta da parte delle famiglie è altissima, abbiamo una lista di attesa che è sempre piena!”.

Le iniziative connesse al settore **migrazione, tratta e sfruttamento**, nel 2022, hanno visto la presa in carico di **229 persone**. Uno degli ambiti d’intervento più rilevante è quello del contrasto al **caporalato**, fenomeno ampiamente diffuso in Italia e, in particolare, nel basso Lazio. Anche in questo caso l’approccio prediletto è territoriale, di vicinanza agli utenti, quindi le unità mobili si spostano di area in area per **assistere legalmente** le vittime, **supportarle nella denuncia**, diffondere informazioni e **sensibilizzarle circa la dignità lavorativa**. In questo caso i gruppi di operatori si spostano tramite un camper che, una volta parcheggiato, si trasforma facilmente in ufficio, dove accolgono gli utenti.

Sebbene le azioni di lotta al caporalato possano esporli a gravi rischi, dicono di non sentirsi in pericolo. “In 15 anni di attività, l’episodio di minaccia vera e propria è stato solo uno”. Ciò che li tutela è la **discrezione**: “non ci comportiamo da paladini della giustizia, né affrontiamo in malo modo le realtà che sfruttano, piuttosto proponiamo delle alternative e evidenziamo i vantaggi di una assunzione regolare”. L’obiettivo, quindi, è **suscitare interesse nel carnefice, oltre che nella vittima**.

Per info: [www.cooperativaparsec.it](http://www.cooperativaparsec.it) - [info@cooperativaparsec.it](mailto:info@cooperativaparsec.it)

#### **4.2 Binario 95, il polo sociale romano che accoglie, supporta e ascolta le persone senza dimora**

Da un’indagine [Istat](#) (2022) si evince che a **Roma** più di **23.000 persone vivono per strada**. La fascia d’età più rappresentata è 35-54 anni e gli individui maschi sono circa il doppio delle donne.

Tra le realtà più impegnate sul fronte, c’è [Binario 95](#), polo sociale che da oltre venti anni offre accoglienza e supporto a persone senza dimora. Fabrizio Schedid, operatore esperto e profondo conoscitore delle dinamiche sociali territoriali, racconta che i servizi spaziano dalla risposta ai bisogni più concreti come mangiare, ripararsi dal freddo, fare una doccia e vestirsi, a quelli più complessi come l’assistenza legale e l’orientamento al sistema sanitario.

“Nel corso del tempo”, spiega, “l’utenza è cambiata: **i senza dimora sono sempre esistiti ma se prima erano per lo più anziani, oggi moltissimi sono giovani** – soprattutto stranieri – in attesa di essere chiamati per una casa o un lavoro”. “La condizione di limbo in cui sono costretti a vivere”, prosegue, “si prolunga per così tanto tempo che poi le situazioni peggiorano, fino a diventare pericolose o incontenibili: sono **ragazzi pieni di sogni e di energia, non li tieni, si esasperano!**”



*Dal sito di Binario 95*

Così, tanto vulnerabili quanto desiderosi di dare un senso alle giornate, molti di loro finiscono nella **trappola dello spaccio**, quindi in **galera** o in **ospedale psichiatrico**. Fabrizio ricorre all'espressione "stratificazione di problemi" per indicare che la frustrazione causata dalla vita per strada, si aggiunge a condizioni psichiche già gravemente precarie: la maggior parte degli uomini e donne senza dimora ha subito uno **stress traumatico** che, se non trattato per tempo, può solo peggiorare. In effetti, isolamento dalla famiglia, passato migratorio, violenze, perdita del lavoro o improvvisa povertà sono i fenomeni più comuni. Teoricamente, il sistema sanitario nazionale - per la sua natura pubblica - dovrebbe occuparsene, ma il personale è sempre sotto pressione e le strutture sovraffollate, quindi **si lavora solo in emergenza e mai in maniera programmata e costruttiva**. Questo vale tanto per gli interventi medico-chirurgici che per l'assistenza psicologica.

A detta di Fabrizio, **dopo la pandemia di Covid le cose sono addirittura peggiorate: gli emarginati, sono ancora più emarginati**. Nei mesi di lockdown, infatti, quasi tutti i servizi normalmente erogati in presenza si sono trasferiti online, tagliando fuori chiunque non avesse strumenti e conoscenze per accedervi. Tra questi, ovviamente, chi viveva per strada.

Per info: [www.binario95.it](http://www.binario95.it) - [comunicazione@binario95.it](mailto:comunicazione@binario95.it)

## 5. RACCOMANDAZIONI PER UN FUTURO INCLUSIVO

*a cura di Cilap - Eapn Italia*

Nel corso di trenta anni, il **fenomeno della povertà**, pur con l'impegno degli Stati ad affrontarlo con misure adeguate è **andato**, come dimostrano vari studi, **umentando** invece che diminuire, e le ineguaglianze e le povertà sono cresciute, anche in relazione a decisioni di carattere mondiale che hanno portato al libero scambio, alla globalizzazione, alla delocalizzazione da regioni tipiche per la loro produzione di specifici beni (tessile, manifatturiero, ecc.) ad altri Paesi, per pura convenienza cinicamente economica, **ignorando**

**il principio della responsabilità sociale d'impresa**, alla accentuazione di **politiche di sfruttamento delle materie prime da parte di imprese multinazionali** che hanno impoverito interi Paesi, alla ricerca di paradisi fiscali, con trasferimenti di sedi e di apparati amministrativi da un Paese ad un altro.

Su tale scenario si ritiene assolutamente necessario rilanciare e rafforzare lo “**Stato sociale**”, che ha contraddistinto l’Europa fin dal secolo scorso, e che ha portato alla configurazione, unica nel pianeta, del “Welfare” europeo, pur con le sue contraddizioni ed i suoi limiti.

Si ritiene anche rafforzare lo “**Stato fiscale**” (con i punti di forza che sono l’imposta progressiva sui redditi, e l’equità fiscale) che alimenta con le proprie risorse lo Stato sociale, per lo svolgimento delle politiche sociali volte a garantire l’esercizio alla persona di diritti fondamentali quali che si articolano nella realizzazione di servizi ed interventi specifici di carattere universale (istruzione, sanità, previdenza, assistenza, formazione, superamento delle disuguaglianze, promozione della giustizia distributiva).

In tale contesto è anche necessario riferirsi all’Europa dei diritti sociali, quale base giuridica per l’esercizio e la rivendicazione di interventi ed azioni adeguate; si richiama quindi l’art. 30 della Carta sociale europea, che enuncia il Diritto alla protezione contro la povertà e l’emarginazione sociale. È su tale impostazione di fondo che si sono sviluppati i Programmi di lotta contro la povertà, e, in relazione al riconoscimento della società civile ed alle sue espressioni organizzate, ed in tale contesto si sottolinea l’azione del CILAP, con la sua articolazione a rete in Europa, che opera in sinergia con le istituzioni europee e nazionali e si qualifica quale “sensore sociale” e portatore degli interessi delle persone in condizione di povertà, testimoniandone il disagio e prospettando le più opportune misure per promuovere il superamento di tale condizione, ed il documento elaborato traccia le politiche per il loro perseguimento.

Da quando sono nate le reti sociali (1990), sono stati avviati **programmi di lotta contro la povertà e non contro i poveri**, lamentavamo che questo tema era limitato solo tra chi lavorava nel sociale e in particolare con i senza dimora, Rom, migranti, ecc.

Fino a che la povertà non è stata terra di conquista politica sentivamo che non riuscivamo ad uscire dal “recinto del silenzio”, **ci sentivamo ignorati**: i Media non ne parlavano, l’opinione pubblica non se ne interessava, i partiti men che meno.

Per come sono andate le cose, forse era meglio così.

## 6. INFO E CONTATTI

CILAP - EAPN - Collegamento Italiano Lotta alla Povertà  
Largo Camesena, 16 – 00157 Roma (RM)  
Sito web: [www.cilap.eu](http://www.cilap.eu)  
Email: [info@cilap.eu](mailto:info@cilap.eu)  
Tel: +39 347 647 5198



Collegamento Italiano Lotta alla Povertà