

# La povertà e il diritto delle Regioni



# Il senso delle Regioni per la povertà

*Camilla Buzzacchi, Quirino Camerlengo*

Il Rapporto 2023 dell'Osservatorio Diritto & Innovazione Pubblica Amministrazione dell'Università Milano Bicocca si interroga rispetto al quesito che discende dal titolo di questa introduzione, che a sua volta ricalca il titolo di riflessioni che hanno riguardato l'impegno della Costituzione in tema di "povertà"<sup>1</sup>: il lavoro di indagine che il Rapporto 2023 presenta muove dall'interesse a domandarsi con quale grado di impegno – ma soprattutto con quali provvedimenti normativi – le Regioni adottino misure varie per affrontare gli effetti nefasti delle condizioni di povertà delle persone.

Secondo il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti sociali, economici e culturali, la povertà può essere definita come una condizione umana caratterizzata da privazione continua e cronica delle risorse, capacità, scelte, sicurezza e potere necessari per poter godere di uno standard di vita adeguato ed altri diritti civili, culturali, economici, politici e sociali<sup>2</sup>.

La povertà assoluta (o estrema) è la mancanza di risorse sufficienti per assicurarsi i fabbisogni di base per vivere: principalmente acqua potabile sicura, cibo e servizi sanitari. Quando il reddito e le risorse sono peggiori di quanto si pensa sia adeguato o socialmente accettabile nella società in cui vivono si ha povertà relativa<sup>3</sup>.

Nonostante i ragguardevoli passi in avanti fatti segnare a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, in Italia il tema della povertà è ancora estremamente

---

<sup>1</sup> Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2019. Si rinvia anche alle riflessioni di C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 2022, p. 57, dove si afferma che "la rilevanza dell'assenza del reddito è oggetto di diretta attenzione nella Costituzione", e si ricorda che la povertà è una costante nella storia umana: ma solo da tempi relativamente brevi essa «è diventata una questione economica», come ha osservato M. FOUCAULT, *Storia della follia nell'età classica*, Milano, Rizzoli, 1998, p. 343, e tale nuova consapevolezza ha condotto a sviluppare sistemi di protezione.

<sup>2</sup> *Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/C.12/2001/10., 2001, [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/E.C.12.2001.10.En](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/E.C.12.2001.10.En).

<sup>3</sup> Si rinvia al *Joint Report on Social Inclusion 2004* della Commissione europea di povertà, in [https://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/final\\_joint\\_inclusion\\_report\\_2003\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf).

rilevante. Ad esso si sono via via abbinata criticità un tempo impensabili, come il c.d. “lavoro povero”<sup>4</sup>, o che si giudicavano tutto sommato marginali, come la povertà educativa<sup>5</sup>.

In un *Report* dell’ISTAT, datato 14 giugno 2023, si legge che “nel 2022 poco meno di un quarto della popolazione (24,4%) è a rischio di povertà o esclusione sociale, quasi come nel 2021 (25,2%). Tuttavia, con la ripresa dell’economia, si riduce significativamente la popolazione in condizione di grave deprivazione materiale e sociale (4,5% rispetto al 5,9% del 2021) e rimane stabile la popolazione a rischio di povertà (20,1%)”. Nello stesso documento si legge che “nel 2021 il reddito medio delle famiglie (33.798 euro) è tornato a crescere sia in termini nominali (+3%) sia in termini reali (+1%)”. Il divario tra famiglie, in termini di distribuzione della ricchezza, è estremamente elevato. Invero, «nel 2021 il reddito totale delle famiglie più abbienti è 5,6 volte quello delle famiglie più povere (rapporto sostanzialmente stabile rispetto al 2020)». A questo proposito l’ISTAT conclude osservando che «tale valore sarebbe stato più alto (6,4) in assenza di interventi di sostegno alle famiglie»<sup>6</sup>: non solo il reddito di cittadinanza ma anche la cassa integrazione con causale COVID, le integrazioni salariali connesse anch’esse alla pandemia, le misure *una tantum* con l’etichetta “bonus 600/1.000/2.400 euro”, il c.d. bonus baby sitting, il reddito di emergenza.

I rischi associati al consolidamento e alla diffusione della povertà sono intuibili: uno tra tutti, la proliferazione di condizioni di disagio e di emarginazione che possono sfociare in comportamenti devianti o, comunque, in situazioni idonee a mettere a repentaglio la coesione sociale<sup>7</sup>.

Il tema della povertà gode oggi di un rinnovato interesse, anche nell’ambito delle scienze giuridiche<sup>8</sup>. Per quanto la nostra Costituzione non contempli in maniera puntuale questo fenomeno, molteplici sono i suoi enunciati che alludono ad una condizione di indigenza tale da sollecitare un’azione diretta da parte delle pubbliche istituzioni<sup>9</sup>.

La povertà è uno degli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono, come recita testualmente il comma 2 dell’art. 3 Cost., al pieno sviluppo della persona e all’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Così operando, la povertà determina un di-

<sup>4</sup> Cfr. R. STAGLIANÒ, *Lavoretti. Così la sharing economy ci rende tutti più poveri*, Torino, Einaudi, 2018; C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione*, cit., p. 48 ss.

<sup>5</sup> Si rinvia a S. PATERA, *Povertà educativa: bisogni educativi interdetti e forme di esclusione*, Milano, Franco Angeli, 2022.

<sup>6</sup> Il *Report* può essere letto in <https://www.istat.it/it/files//2023/06/REPORT-REDDITO-CONDIZIONI-DI-VITA2022.pdf>.

<sup>7</sup> Su cui v. i contributi raccolti in G. DI FRANCO (a cura di), *Il poliedro coesione sociale. Analisi teorica ed empirica di un concetto sociologico*, Milano, Franco Angeli, 2015.

<sup>8</sup> V., infatti, R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, e C. FRANCHINI, *L’intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021.

<sup>9</sup> Cfr. Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio AIC*, cit., p. 7 ss.

vario di fatto tra l'astratta titolarità dei diritti fondamentali ed il loro effettivo godimento: un divario, questo, insopportabile per una Costituzione, come la nostra, che aspira a rendere concreto l'esercizio di tutte le libertà da essa riconosciute e garantite.

Il principio di eguaglianza sostanziale, fondato sulla previsione appena evocata, è la matrice di tutti gli interventi dei pubblici poteri caratteristici del nostro Stato sociale, atteso che è compito della Repubblica la rimozione dei surrichiama-ti ostacoli<sup>10</sup>.

Tra le istituzioni repubblicane chiamate ad assolvere questo ruolo vi sono senza dubbio le Regioni, l'autonomia politica delle quali è destinata ad esplicitarsi anche in azioni (normative, amministrative, finanziarie) dirette a concorrere all'attecchimento e allo sviluppo del principio di eguaglianza sostanziale. Nelle materie di cui all'art. 117 Cost., e nel rispetto dei limiti quivi enunciati, i legislatori regionali sono stati messi nelle condizioni di contribuire a gestire il fenomeno della povertà rendendosi interpreti dei bisogni e delle sollecitazioni provenienti dalle rispettive comunità, magari sperimentando soluzioni innovative rispetto a quanto adottato a livello nazionale o nelle altre Regioni.

L'obiettivo del Rapporto 2023 è la raccolta e la presentazione, Regione per Regione, di tali "azioni (normative, amministrative, finanziarie) dirette a concorrere all'attecchimento e allo sviluppo del principio di eguaglianza sostanziale": dunque interventi, in forma di disposizioni, idonei ad alleviare, se non magari proprio contrastare, il fenomeno della povertà. Si tratta dunque di una ricostruzione dello strumentario normativo che in ciascuna di queste amministrazioni è stato predisposto, e che dà fondamento ad azioni delle quali non è possibile valutare l'efficacia. Il lavoro di ricerca e di analisi dei testi normativi risponde infatti all'interrogativo relativo all'impegno degli enti politici del territorio di collocare, a fondamento delle politiche che affrontano le situazioni di povertà, degli apparati normativi specifici, con l'aspettativa che una buona formulazione di principi e di regole possa accrescere la capacità delle strutture amministrative di calibrare adeguatamente le decisioni e le prestazioni per contenere le condizioni di bisogno delle persone.

Il presupposto da cui si muove lo sforzo dei ricercatori che hanno contribuito a questo Rapporto è che l'esistenza di un sistema di norme chiaro, coerente, ordinato e puntuale nelle sue previsioni sia già un buon indicatore dell'intento di una Regione di esercitare le competenze che possono condurre al risultato del ridimensionamento dello stato di bisogno di numeri importanti di individui nel proprio territorio. Tale indicatore non è di per sé sufficiente a dimostrare la qualità e, soprattutto, l'efficacia delle azioni messe in atto. La misurazione di qualità ed efficacia esula dall'ambito di ricerca del Rapporto che – come in occasione della sua prima edizione – trova la sua ragion d'essere nel quadro di un'indagine sull'esistenza delle norme rispetto a specifici campi di politica pubblica.

---

<sup>10</sup> V. C. BUZZACCHI, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale. Il percorso comunitario*, Milano, Giuffrè, 2005.

Il taglio giuridico del Rapporto è, pertanto, la prospettiva su cui si fonda la comprensione del fenomeno esaminato. Trattandosi di un'indagine sull'esistenza delle norme e sulla mappatura delle finalità che le medesime dichiarano di perseguire, i suoi esiti sono quelli di offrire una rappresentazione della pluralità di strumenti giuridici attraverso i quali le Regioni si attrezzano per rimuovere ostacoli di varia natura, che determinano stati di privazione per le persone. Risulta impossibile – ma anche orizzonte estraneo agli intenti dell'analisi – formulare giudizi sugli esiti prodotti dalle norme: in altre parole, l'efficacia degli interventi generati dai sistemi di regole che vengono rintracciati e ricondotti agli obiettivi di mandato delle diverse amministrazioni regionali non può, in alcun modo, essere oggetto di valutazione e di misurazione, come già osservato in occasione dell'uscita del Rapporto 2022.

L'operazione della "valutazione" è da tempo funzionale e strutturata per "governare"<sup>11</sup> e per "decidere"<sup>12</sup>, rivolgendosi a programmi politici, a politiche, ai livelli dei servizi: come è stato osservato "la diffusione del 'valutare' risponde all'idea che esso, come strumento di conoscenza in vista di risultati, sia funzionale al governare, all'amministrare e al 'regolare' meglio, e che tanto più lo sia, in quanto la conoscenza stessa consegua all'applicazione di metodiche di indagine e di analisi da parte di competenti nei diversi saperi coinvolti"<sup>13</sup>. Ma questa funzionalità della valutazione approda a diverse metodologie se si rivolge a norme e non a politiche ed azioni pubbliche. Può darsi, dunque, una diversa modalità di valutazione che si focalizza sullo strumento normativo e sui processi decisionali.

Va dato conto che esistono metodiche di analisi tecnico-normative che fin dagli anni Novanta<sup>14</sup> si sono poste come l'approccio valutativo della normazione, sia sul lato della tecnica redazionale della stessa che sul versante delle sue conseguenze in termini di risultati prodotti, sia infine con l'intento di deflazionare la produzione di regole. Molteplici tecniche sono state configurate, dall'analisi dell'impatto della regolazione (AIR) all'analisi tecnico-normativa (ATN), alla valutazione d'impatto della regolazione (VIR)<sup>15</sup>, e le funzionalità sono state ravviate

<sup>11</sup> Si veda G. AZZONE-B. DENTE (a cura di), *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli pubblici nelle Pubbliche Amministrazioni*, Milano, Rizzoli, 1999; e G. MORO, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005.

<sup>12</sup> Cfr. M. PALUMBO, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, Franco Angeli, 2001.

<sup>13</sup> M. RAVERAIRA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, p. 45.

<sup>14</sup> Cfr. N. PETTINARI, *La qualità della legislazione nelle Regioni: il caso umbro*, in *Osservatorio delle fonti*, 2, 2015, p. 2 ss.

<sup>15</sup> Si rinvia a M. PICCHI, *La qualità della normazione in Italia secondo l'OCSE*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012, che illustra queste metodologie e dà evidenza al caso della Regione Umbria, che ha rappresentato un esempio virtuoso. L'A. spazia in realtà tra molte altre esperienze regionali, evidenziando i limiti e le criticità. Si veda altresì l'imponente contributo di M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001 e, dello stesso A., *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, cit.

nella semplificazione<sup>16</sup> dell'imponente apparato normativo esistente e in un incremento della produttività economica. Buona parte della dottrina ha infatti evidenziato la correlazione tra buona normazione e competitività del sistema della produzione economica<sup>17</sup>, evidenziando che "il fatto che ormai da tempo si consideri il grado di qualità della produzione normativa di un Paese come uno dei fattori capaci di favorire la crescita del suo sistema economico e di determinarne il livello di competitività (o, se si preferisce, il basso tasso di qualità come una delle cause del declino e della crisi di competitività) prova meglio di ogni altra considerazione (che pure potrebbe farsi) lo stretto legame che unisce il tema della produzione delle regole giuridiche a quello della produzione dei beni e servizi e, quindi, l'universo giuridico in quello che ne rappresenta uno degli aspetti essenziali e il mondo economico-produttivo"<sup>18</sup>.

La dottrina si è dunque interrogata sulla differenza tra l'oggetto di una valutazione che si indirizza ai programmi e alle politiche e quello di una valutazione che si occupa della normazione<sup>19</sup>, a partire da quelle diverse tecniche che si sono richiamate e che solo parzialmente hanno dimostrato una buona riuscita. Per quanto qui interessa, l'approccio valutativo ha interessato anche le Regioni<sup>20</sup>, che hanno sviluppato proprie modalità di analisi della produzione normativa. La loro legislazione può essere monitorata, dall'esterno, andando a costruire una sorta di quadro sinottico che non crea comparazioni, ma permette di comprendere come le diverse istituzioni territoriali forniscono differenti risposte ai medesimi bisogni attraverso l'impiego di strumenti normativi. Tale è l'intento di un'analisi effettuata sulla legislazione regionale, che intende esaminare per ciascuna Regione l'impianto normativo a fondamento di un complesso di politiche: quelle idonee a fornire adeguate risposte a situazioni di estrema privazione, che si presenta in varia forma.

Il traguardo a cui si ambisce approdare non è una sequenza crescente o decrescente di merito su un piano di produzione normativa; né, ancora meno, una sequenza crescente o decrescente di risultati di *policy*. Una valutazione delle politiche regionali elaborata sulla scorta degli apparati di regole non permette di – ma neanche intende – stilare un elenco sulla base di una supposta virtù. Conduce

---

<sup>16</sup>F. BASSANINI-S. PAPARO-G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in L. TORCHIA-F. BASSANINI (a cura di), *Sviluppo e declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, Firenze, Passigli, 2005; A. NATALINI-G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010. Con riferimento alle autonomie si veda il saggio di S. CERILLI, *L'AIR nelle Regioni*, p. 153 ss.

<sup>17</sup>G. NICOLETTI-S. SCARPETTA, *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence*, in *OECD Economics Department Working Papers*, n. 347, 2003.

<sup>18</sup>P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in *Federalismi*, 2007.

<sup>19</sup>M. RAVERAIRA (a cura di), "Buone" regole e democrazia, cit., p. 50 ss.

<sup>20</sup>Tra i primi a studiare questo approccio di valutazione a livello regionale si richiamano T.E. GIUPPONI-C. CARUSO, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2011.

piuttosto a rafforzare la dimensione cognitiva in vista di un apprezzamento della volontà delle Regioni di supportare le proprie azioni con meccanismi regolativi che vengono aggiornati, ripensati, adeguati e migliorati per consentire risposte più efficaci ai bisogni.

L'obiettivo è quello di evidenziare l'attitudine delle Regioni a fondare le proprie azioni su fonti normative più o meno aggiornate; di rango primario o secondario; di mero recepimento della legislazione di principio dello Stato o di esplorazione di istituti e soluzioni innovativi. La propensione delle autonomie a rinnovare la propria legislazione, ed a provvedere con fonti primarie che coinvolgono i Consigli dà evidentemente la misura della consapevolezza dell'importanza di sostenere gli interventi di *policy* con normative ponderate e frutto di dibattiti allargati; e allo stesso tempo la scarsa vivacità delle medesime autonomie nell'effettuare la necessaria manutenzione delle proprie regole dà la misura di una diversa concezione in relazione all'esercizio delle competenze costituzionalmente fondate. L'intento è dunque, in ultima analisi, l'ambizione di sviluppare una esaustiva ricognizione di questa inclinazione delle Regioni – o di una possibile loro inerzia – nel dotarsi di norme adeguate con l'aspettativa di contribuire a offrire una realistica raffigurazione dell'esercizio dell'autonomia in termini di "attivismo" regolativo, usando il concetto di regolazione in senso lato, comprensivo di molteplici strumenti di disciplina<sup>21</sup>.

Passando ora alla specificità delle previsioni normative oggetto di indagine, va anzitutto detto che assai ampio ed eterogeneo è il perimetro degli interventi che ricadono nell'ambito delle competenze delle Regioni che, pur da diverse prospettive e con differente strumentazione, sono suscettibili di fornire risposte a scenari di povertà dei singoli. Ma prima di enumerare gli ambiti che danno sostanza al sostegno delle amministrazioni del territorio all'ampia casistica delle "povertà", va ricostruito il quadro nazionale delle norme appositamente varate per la "povertà".

Va infatti sicuramente richiamato il d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147, recante *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*, che – oltre a istituire il reddito di cittadinanza, indubbiamente catalogabile come "attrezzo" primario che affronta la piaga dell'assenza di mezzi di sostentamento delle persone – ha altresì inteso porre le basi per un metodo di programmazione degli ulteriori interventi che sono necessari per cambiare condizioni di disagio dei meno fortunati. L'art. 21 ha istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali la *Rete della protezione e dell'inclusione sociale*: si tratta di un organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali per favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni; nonché per definire linee guida per gli interventi. Alla Rete partecipano il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ma anche il Ministero dell'economia e delle finanze, quelli dell'istruzione, dell'università e della ricerca, della salute,

---

<sup>21</sup> C. BUZZACCHI, *La valutazione delle politiche delle Regioni a partire dal sistema di normazione: il caso dell'integrazione socio-sanitaria*, in *Osservatorio AIC*, 6, 2022, p. 160 ss.

delle infrastrutture e dei trasporti: in più – e necessariamente – le Regioni con un componente per ciascuna delle Giunte regionali e delle Province autonome ed infine i Comuni, con 20 componenti designati dall’ANCI; da ultimo, è coinvolto anche l’INPS.

Alla Rete è affidata “una rinnovata progettualità programmatica, collegando i tre maggiori fondi sociali (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo povertà, Fondo per le non autosufficienze) ad altrettanti Piani, elaborati dalla stessa Rete, ‘di natura triennale con eventuali aggiornamenti annuali’: il Piano sociale nazionale, il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, il Piano per la non autosufficienza. I primi due sono stati elaborati per il triennio 2018-2020, il terzo per il triennio 2019-2021”, secondo quanto ricostruisce il *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023*, che a sua volta provvede all’aggiornamento dei tre atti programmatori.

Il *Piano* del triennio 2021-2023 ambisce a fornire “una cornice unitaria (...) e a definire i contorni di un processo di strutturalizzazione di un sistema dei servizi sociali attualmente ancora frammentato e non in grado, sull’intero territorio nazionale, di offrire la certezza della presa in carico di coloro che si trovano in condizioni di bisogno e di promuovere quella coesione sociale e quella ‘resilienza’ che sono emerse con forza, negli anni più recenti, come elementi imprescindibili. Una cornice unitaria, dunque, che sappia sostenere una logica complessiva di sviluppo dei servizi, nei vari ambiti in cui attualmente si articola la programmazione, fondata su un approccio volto a sostenere e valorizzare le risorse delle persone che vengono prese in carico da un sistema sempre più solido e competente, che sia capace di promuovere sul territorio la partecipazione delle reti di cittadinanza coniugando *welfare* e sviluppo della democrazia”<sup>22</sup>.

Al varo del *Piano* è stata collegata la definizione di un paniere di risorse che sono destinate alle autonomie regionali, chiamate a loro volta a dotarsi di atti programmatori, nei quali disegnare il modello di intervento capace di contrastare la povertà nelle varie realtà territoriali.

Questo consente di passare così a esaminare gli ambiti di competenza toccati da questo *Piano* nazionale – e dai *Piani* che le ventuno amministrazioni del nostro ordinamento regionale dovrebbero adottare – e di tratteggiare la portata e lo spessore delle normazioni adottate nei diversi contesti.

Anzitutto vanno dunque cercati i suddetti *Piani* – variamente denominati – che in molteplici contesti sono stati deliberati, ma in alcune realtà autonomistiche mancano radicalmente. Già tale dato dà la misura di una significativa sensibilizzazione delle istituzioni regionali, che con l’elaborazione dei *Piani* dimostrano la volontà di progettare un intervento sistematico e d’insieme, che vada oltre singoli provvedimenti con cui si sono creati rimedi a isolati aspetti di privazione. Tra l’altro va evidenziato che tali *Piani* richiedono – per la loro adozione – la consultazione di enti locali e di soggetti del Terzo settore, e dunque è espressamente

---

<sup>22</sup> *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2021, p. 6.



perseguito il forte coinvolgimento di attori che, con la massima prossimità, affrontano quotidianamente la lotta alle molteplici forme di povertà.

Le Regioni hanno nella maggioranza dei casi predisposto questi *Piani* e si può segnalare che ne sono sprovviste le due Province autonome e la Valle d'Aosta. Si tratta di documenti significativi, evidentemente ricchi di obiettivi da realizzare in prospettiva e, dunque, non determinanti per comprendere il grado di impegno effettivo: la loro adozione è segno di un lavoro di riflessione e di studio delle soluzioni e dei percorsi da intraprendere, e questa valenza è ciò che più si può apprezzare.

Passando poi alla normazione adottata in settori mirati, quelli che sono stati oggetto di analisi sono anzitutto le politiche abitative: oltre a queste, anche la distribuzione di risorse per sostenere i redditi e le azioni per varie categorie di soggetti svantaggiati, dai disabili agli immigrati. Per soggetti con queste particolari condizioni di debolezza il sostegno offerto è, in vari casi, quello di un accompagnamento all'attività lavorativa, cosicché l'aiuto fornito non si limiti a coprire alcuni bisogni, ma crei i presupposti per l'autonomia reddituale, oltre che per la realizzazione personale.

Si può partire dalle politiche abitative, rispetto alle quali le Regioni possono incidere in maniera consistente. È rilevante, infatti, il ruolo che esse possono svolgere nel soddisfacimento del diritto sociale all'abitazione<sup>23</sup>, con decisioni che riguardano l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e dunque sono idonee a fornire protezione a situazioni di fragilità e di bisogno: tale percorso di realizzazione di una crescente uguaglianza è senz'altro rimesso alle loro attribuzioni<sup>24</sup>, ed è chiaro che già su questo versante i legislatori regionali – ed anche gli

---

<sup>23</sup> F. PALLANTE ha più volte affrontato la tematica, anche con riferimento ai diritti degli stranieri: si rinvia a *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2018, e *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, in *Costituzionalismo*, 3, 2016.

Amplia letteratura si è occupata del diritto in esame: F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 2010; S. CIVITARESE MATTEUCCI-G. GARDINI, *Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale: dalla edilizia economica e popolare ai programmi di riabilitazione urbana*, in *Pausania.it*, 2004; G. GILARDI, *Abitare: un diritto, non una semplice aspettativa*, in *Questione giustizia*, 1, 2008; A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Questione giustizia*, 6, 2007; T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, Laterza, 1974; D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto all'abitazione» e «proprietà (civiltica) della casa»*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1977.

<sup>24</sup> Sul tema delle politiche abitative regionali si rinvia ancora a F. CORVAJA, *Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali*, in *Osservatorio AIC*, 6, 2020, e alla letteratura ivi richiamata, nonché a C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, e M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Le Regioni*, 3, 2020; e a A. SCALONE, *La residenza protratta e il fantasma della comunità (a proposito della sentenza 44/2020 della Corte Costituzionale)*, in *Lo Stato*, 15, 2020.

enti locali – hanno in fondo la capacità di incidere con efficacia sulla situazione economica delle persone<sup>25</sup>.

I dati raccolti confermano questo quadro delle competenze. Può essere richiamato un principio enunciato da una legge regionale della Regione Campania, che ben inquadra gli obiettivi che una Regione può assegnarsi. La l.r. n. 13/2022, recante *Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente*, chiarisce all'art. 5 che l'edilizia residenziale sociale “si realizza, in conformità alla disciplina statale in materia, attraverso interventi di natura immobiliare ed urbanistica e mira a garantire il diritto di abitare in una soluzione abitativa in proprietà o in locazione a costi convenzionati, a individui e nuclei familiari il cui reddito non consente di accedere ai prezzi di mercato, né sia idoneo per l'accesso al comparto dell'ERS”.

Tante Regioni hanno da tempo avviato progetti di *housing first*, a partire dalla Regione Friuli Venezia Giulia che con la l.r. n. 16/2022 ha disciplinato *Interventi a favore delle persone con disabilità e riordino dei servizi sociosanitari in materia* e ha inteso privilegiare gli interventi abitativi in grado di garantire la vita indipendente della persona con disabilità.

La Regione Emilia-Romagna si è distinta per il *Patto per la Casa Emilia-Romagna* attuato con d.g.r. n. 1686/2022 e poi aggiornato con la recente d.g.r. n. 960/2023: esso è volto ad ampliare l'offerta degli alloggi in locazione a canoni calmierati per quei nuclei familiari che non sono nelle condizioni di soddisfare autonomamente il proprio fabbisogno abitativo nel libero mercato. Il Piano triennale sulla povertà 2022-2024 di questa Regione sottolinea la necessità di implementare tale modello, unitamente a quello dell'*housing led* (HL): questo secondo progetto prevede la convivenza delle persone senza dimora in un piccolo gruppo per un certo periodo di tempo, ed in questo contesto il progetto INSIDE comprende una serie di interventi per contrastare la grave emarginazione adulta senza dimora. Nella Regione Puglia si segnala il *Programma dell'Abitare Sostenibile e Solidale della Regione Puglia* (PASS), approvato con d.g.r. n. 2419/2019, seguita dalla d.g.r. n. 687/2021, che ha approvato il documento preliminare della *Strategia per lo Sviluppo Sostenibile della Regione Puglia* (SRSvS).

Anche la Regione Calabria, attraverso il *Piano povertà 2021-2023*, ha previsto una serie di azioni volte a sostenere le persone senza fissa dimora, promuovendo il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato e del Terzo settore per

---

Cfr. inoltre A. MARCIANÒ, *Reddito di cittadinanza ed esigenze abitative. La questione irrisolta dell'edilizia residenziale pubblica*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 1, 2020.

<sup>25</sup> Si prenda a riferimento ancora il saggio di S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., per la ricostruzione delle attribuzioni: il d.lgs. n. 112/1998 aveva anticipato l'assetto che poi nel 2001 ha premiato le Regioni nella distribuzione delle funzioni amministrative nel settore dell'edilizia residenziale pubblica. Le funzioni attribuite alle Regioni si estendono da compiti di programmazione (definizione delle linee di intervento, degli obiettivi e delle modalità di utilizzo delle risorse finanziarie) alla gestione e attuazione degli interventi, sino alla determinazione delle tipologie di intervento e dei criteri per l'assegnazione degli alloggi con la fissazione dei relativi canoni.

l'inserimento di questi soggetti in un'abitazione. Questa Regione ha avviato nel 2018 anche la sperimentazione a favore di coloro che, diventati maggiorenni, vivono al di fuori della famiglia di origine – i c.d. *care leavers* – al fine di aiutarli a rendersi autonomi, in seguito al completamento di un percorso. Analoghi progetti per i *care leavers* si riscontrano nelle Regioni Piemonte, Marche, Liguria, Regione Siciliana.

Le Regioni possono poi alleviare la situazione di disagio soprattutto delle persone disabili e svantaggiate con prestazioni di varia natura: l'inclusione sociale che emerge dai vari testi normativi è prevalentemente perseguita attraverso l'inserimento lavorativo di tali soggetti, in linea con le competenze concorrenti dell'art. 117, comma 3, Cost., in materia di tutela e sicurezza del lavoro; ma è altresì sostenuta tramite l'esercizio delle competenze residuali dell'art. 117, comma 4, relative a formazione professionale<sup>26</sup> e a servizi alla persona<sup>27</sup>.

Ecco allora che possono essere richiamate varie discipline: per la Regione Molise la l.r. n. 13/2014, che ha riordinato il sistema integrato dei servizi sociali; per la Regione Emilia-Romagna la l.r. n. 14/2015, *Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociale e sanitari*, a cui hanno dato sviluppo molteplici deliberazioni di Giunta; per la Provincia di Trento la l.p. n. 20/2021, che ha introdotto *Disposizioni in materia di inserimento lavorativo delle persone con disturbi dello spettro autistico* e ha previsto progetti individualizzati per l'inserimento lavorativo, nonché incentivi a beneficio dei datori di lavoro che stipulano contratti di lavoro con le persone con disturbi dello spettro autistico.

La Regione Abruzzo ha impiegato i fondi europei per un programma per i detenuti: il progetto "Reinserimento dei detenuti" è stato finanziato nel 2020 a valere sul POR FSE 2014-2020; inoltre il T.In.A. "Tirocinio Inclusivo Abruzzo" dal 2021 opera come strumento finalizzato all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla loro riabilitazione attraverso l'orientamento, la formazione e l'inserimento o reinserimento nel tessuto sociale di riferimento anche in aggiunta ad altri interventi di sostegno.

La Regione Basilicata, con d.g.r. n. 433/2022, ha adottato il piano di attuazione regionale del Programma GOL (Garanzia Occupabilità Lavoratori), che con-

---

<sup>26</sup> Si rinvia all'analisi di A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 4, 2002; C. CACIAGLI, *La materia dell'istruzione e i suoi interpreti: Stato, Regioni, Corte costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 6, 2006; A. DI CASOLA, *Il punto su formazione professionale e competenze regionali*, in *Diritti regionali*, 2011.

<sup>27</sup> A. VENTURI-G. CORVETTA, *Regione e servizi sociali: la Consulta legittima i "modelli regionali" sulla partecipazione degli utenti (ma non solo) al costo delle prestazioni (nota a margine di Corte costituzionale nn. 296 e 297 del 2012)*, in *Le Regioni*, 2, 2013; D. MONEGO, *La "dimensione regionale" nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *Le Regioni*, 1-2, 2014; D. PARIS, *Il ruolo delle Regioni nell'organizzazione dei servizi sanitari e sociali a sei anni dalla riforma del Titolo V: ripartizione delle competenze e attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 6, 2007.

templa percorsi di reinserimento lavorativo volti a rafforzare il livello delle competenze dei destinatari, nonché il loro livello di occupabilità. In più nel 2023, nell'ambito del progetto PON Legalità "Una rete per l'inclusione", è stato siglato un accordo per la costruzione di una rete territoriale finalizzata all'inclusione sociale e lavorativa di minori e giovani adulti in carico ai servizi della giustizia minorile e di comunità della Basilicata tra Ministero della giustizia, Centro per la giustizia minorile per la Puglia e Basilicata, il Consorzio mestieri Puglia, l'Assessorato regionale politiche di sviluppo, lavoro, formazione e ricerca e Confcooperative Basilicata. È dunque una iniziativa condivisa tra più amministrazioni, e mira a sperimentare percorsi di inserimento socio-lavorativo rivolti a minori e giovani adulti presi in carico dai Servizi della giustizia minorile e di comunità nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Si prevede la realizzazione di tirocini di formazione e lavoro per 200 minori e giovani adulti e il consolidamento di "reti" di sostegno all'inclusione sociale con il coinvolgimento degli attori (enti, servizi, associazioni di categoria, imprese, ecc.) interessati a stipulare accordi operativi con i Centri per la giustizia minorile.

Pregevole è un modello riscontrabile nella Regione Piemonte: attraverso la d.g.r. n. 22-2521/2015 sono stati introdotti i percorsi di attivazione sociale sostenibile (PASS), ovvero progetti individualizzati che stabiliscono le misure che possono favorire la prevenzione delle possibili situazioni di disagio sociale a carico dei singoli e delle famiglie. I PASS ambiscono a presentarsi come interventi innovativi, di natura educativa con valenza socio-assistenziale e/o sanitaria: il loro obiettivo primario non è il contrasto alla fragilità economica, ma l'inclusione sociale che deriva dal contesto relazionale che si realizza presso i soggetti ospitanti, che possono essere istituzioni, enti vari, tra cui quelli di culto, associazioni e anche soggetti privati, cosicché il sussidio economico è un elemento soltanto eventuale e può essere stabilito nell'ambito del progetto individuale, indipendentemente dall'impegno orario di frequenza delle attività proposte.

Emergono poi provvedimenti legislativi e di normazione secondaria che attestano attenzione verso specifici obiettivi di rimozione degli ostacoli. Il riferimento è alla d.g.r. n. 363/2020 della Regione Emilia-Romagna, con la quale si istituisce il *Progetto per il contrasto del divario digitale nell'accesso alle opportunità educative e formative*, al fine di dotare gli studenti di computer, tablet e della connettività necessaria per dialogare a distanza; della stessa Regione va ricordata la l.r. n. 10/2021, rubricata *Iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle Aziende USL regionali*, che mira a garantire ai cittadini italiani privi di residenza la possibilità di iscriversi alla lista degli assistiti per le cure di base, nonché la d.g.r. n. 211/2021, dedicata alle tariffe agevolate di abbonamento annuale di trasporto a favore di categorie sociali.

Ancora, la Regione Lazio con la l.r. n. 7/2021 ha provveduto in tema di *promozione della parità retributiva tra i sessi, il sostegno dell'occupazione e dell'imprenditoria femminile di qualità nonché per la valorizzazione delle competenze delle donne*. La Basilicata ha ripetutamente normato interventi finalizzati a rendere effettivo il diritto allo studio, rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e

socio-culturale che limitano la frequenza e l'assolvimento dell'obbligo scolastico, e concorrendo così all'elevamento dei livelli di scolarità: l'ultima disciplina adottata è la l.r. n. 50/2018, relativa al *Diritto allo studio e sostegno all'apprendimento permanente nel corso della vita attiva*. La Regione Friuli Venezia Giulia ha introdotto con la l.r. n. 22/2021 *Disposizioni in materia di politiche della famiglia, di promozione dell'autonomia dei giovani e delle pari opportunità*, con l'obiettivo, tra l'altro, del contrasto alla povertà infantile e al sostegno alla genitorialità: la disciplina dispone che nell'ambito della programmazione del sistema integrato di interventi e servizi socioassistenziali, socioeducativi e sociosanitari, la Regione promuova "azioni per il contrasto alle povertà infantili intese quali deprivazioni materiali ed educative, al fine di rimuovere gli ostacoli e le condizioni di pregiudizio che impediscono lo sviluppo armonico del minore e il perpetuarsi dello svantaggio intergenerazionale". In aggiunta si prevedono interventi economici finalizzati all'inserimento abitativo, formativo e lavorativo di neomaggioranni in uscita da comunità o da esperienze di affidamento familiare o in situazione di fragilità e precarietà, per sostenere e promuovere la loro autonomia e la loro piena inclusione sociale.

Un indirizzo a sé è quello sviluppato nella Regione Umbria. Nel corso del 2022 una serie di atti normativi regionali attesta la volontà di valorizzare la specifica connessione tra interventi di contrasto della povertà e sostegno delle attività economico-produttive, particolarmente con l'attività rurale, che in quel territorio ancora tocca un'ampia fascia di popolazione.

Da segnalare la Toscana che presenta varie peculiarità. Anzitutto vanno richiamate alcune discipline recenti che intervengono su aspetti specifici di povertà: la l.r. n. 1/2020, recante *Disposizioni in materia di cooperative di comunità*; la l.r. n. 2/2020, che introduce *Disposizioni per la prevenzione e la cura del disturbo da gioco d'azzardo e per la tutela sanitaria, sociale ed economica delle persone affette e dei loro familiari*, infine la l.r. n. 15/2020 *a sostegno delle buone pratiche per le politiche integrate di sicurezza. Istituzione di Punti Lettura rivolti alle bambine e ai bambini dalla nascita fino a sei anni di età e ai loro genitori*. Poi la Regione ha consolidato un servizio di Emergenza-urgenza sociale (SEUS); ancora, si è provveduto all'organizzazione del Tavolo regionale della rete della protezione e dell'inclusione sociale; e per completare la Regione ha istituito dei *Centri per il contrasto alla povertà*.

Infine la Regione Campania si è dotata di discipline originali e per obiettivi peculiari. Si richiamano la l.r. n. 1/2020, recante *Disposizioni in materia di cooperative di comunità*; la l.r. n. 2/2020, che introduce *Disposizioni per la prevenzione e la cura del disturbo da gioco d'azzardo e per la tutela sanitaria, sociale ed economica delle persone affette e dei loro familiari*, infine la l.r. n. 15/2020 *a sostegno delle buone pratiche per le politiche integrate di sicurezza. Istituzione di Punti Lettura rivolti alle bambine e ai bambini dalla nascita fino a sei anni di età e ai loro genitori*.

Vi sono poi da evidenziare le molteplici normative che hanno istituito un reddito per la povertà, con largo anticipo rispetto a quando la medesima provvidenza

monetaria è stata introdotta dalla legislazione statale<sup>28</sup>: un esempio è stata la l.r. della Campania n. 2/2004 che ha istituito in via sperimentale il reddito di cittadinanza. L’attivismo delle amministrazioni regionali è stato veramente esemplare, e significativo è l’elenco delle discipline regionali che avevano già nei primi quindici anni di questo secolo avvertito l’opportunità di assicurare un sostegno economico agli indigenti: poi il loro sussidio è risultato assorbito da quello nazionale negli anni successivi. Si possono prevedere nuovi sviluppi a fronte della decisione dell’esecutivo, nell’estate del 2023, di sospendere l’erogazione della provvidenza a un ampio spettro di destinatari: le amministrazioni del territorio – prime fra tutte quelle dei Comuni, ma verosimilmente anche le Regioni – sono chiamate a sopprimere a questa interruzione che non è agevolmente sostituibile in qualsiasi contesto della Repubblica. Si deve dunque menzionare la l.r. del Friuli Venezia Giulia n. 15/2015, che aveva avviato in via sperimentale per un triennio la “Misura attiva di sostegno al reddito” (MIA): la successiva l.r. n. 35/2017, recante *Disposizioni per l’ampliamento del Reddito di Inclusione e il suo coordinamento con la Misura attiva di sostegno al reddito è stato coordinato con il ReI*, ha provveduto a sintonizzare l’erogazione regionale con quella statale. Va richiamata l’esperienza del “reddito di solidarietà” (RES), disciplinato in Emilia-Romagna con la l.r. n. 24/2016; quella della Basilicata con il “reddito minimo di inserimento” (RMI), che è stato regolato con la d.g.r. n. 936/2015; della Provincia Bolzano, in cui il decreto del Presidente della Provincia n. 30/2000, in attuazione degli artt. 7 e 7 bis della l.p. n. 1/1991, ha con largo anticipo portato beneficio agli indigenti del territorio; della Provincia di Trento che ha istituito nel 2009 una misura di sostegno al reddito di ultima istanza denominata “Reddito di Garanzia” con la delibera della Giunta provinciale n. 2216/2009; del Molise, che con la legge finanziaria regionale n. 2/2012 ha incluso tra le azioni di contrasto alla povertà anche il “Reddito minimo di cittadinanza” per i nuclei familiari privi di entrate, con priorità verso le famiglie più numerose e con anziani non autosufficienti o persone diversamente abili e bambini, e tale reddito poteva arrivare fino ad un importo di un milione di

---

<sup>28</sup> Si comprende l’importanza di questa particolare provvidenza, che dal 1998 ha dato specifica attuazione all’art. 38: si è presentata in forme diverse – dal reddito minimo di inserimento fino al reddito di cittadinanza, per concludersi con il più recente reddito di emergenza – e risulta essere attualmente uno strumento decisivo per contrastare situazioni di povertà legate all’assenza di lavoro.

Si richiamano alcuni contributi che rimangono di riferimento in tema di sostegno monetario a situazioni di disagio esistenziale: A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull’attuazione della legge n. 33/2017*, in *Rivista del Diritto della sicurezza sociale*, 3, 2017; V. CASAMASSINA-E. VIVALDI, *Ius existentiæ e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018; F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, Giuffrè, 2004; F. RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, Giappichelli, 2018; C. TRIPODINA, *Il diritto ad un’esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013; ID., *Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro”. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all’esistenza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2015.

euro; del Veneto che con delibera della Giunta nel 2019 ha introdotto il Reddito di inclusione attiva (RIA).

Peculiare è l'istituto voluto dalla Sardegna. *S'agiudu torrau* è il nome del reddito di cittadinanza, e in sardo significa "aiuto restituito": è stato introdotto dalla l.r. n. 18/2016, recante *Reddito di inclusione sociale. Fondo regionale per il reddito di inclusione sociale – Agiudu torrau*. Il sussidio si fonda su un Patto tra la Regione che eroga l'aiuto e il nucleo familiare che si impegna in un percorso di emancipazione. Il REIS prevede l'erogazione di un sussidio economico o di un suo equivalente, condizionato allo svolgimento di un progetto personalizzato per il superamento della condizione di povertà. Lo strumento è stato costruito per dare ampia risposta ai bisogni: infatti è accessibile ai nuclei familiari, anche unipersonali, ivi comprese le famiglie di fatto conviventi da almeno 6 mesi, di cui almeno un componente sia residente da almeno 24 mesi nel territorio della Regione.

Ma anche le Regioni Lazio con il "Reddito minimo garantito" del 2016, Piemonte che intende mantenere la misura a livello regionale anche dopo gli interventi del legislatore statale, la Calabria con il "Reddito di dignità regionale" (ReD), disciplinato dalla l.r. n. 3/2016 in materia di *Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva*, sono casi emblematici della volontà di integrare i redditi di chi è privo di mezzi.

In alcuni casi – le Regioni Sardegna, Lazio – va segnalata la scelta a favore anche del "Reddito di libertà", che è una provvidenza di cui sono destinatarie donne che sono state vittime di violenze: l'obiettivo è di dotare le medesime di quel sostegno monetario che permetta loro di impostare la propria esistenza nel segno dell'autonomia.

In tema di interventi per i migranti, varie Regioni attestano un buon livello di attenzione. La Provincia di Bolzano con la delibera della Giunta provinciale n. 1028/2022, recante *Criteri per incentivare il processo d'integrazione ai sensi dell'art. 15 della l. prov. n. 12/2011, in applicazione dell'art. 2 della l. prov. n. 17/1993*, prevede che siano erogati vantaggi economici per la realizzazione di iniziative che favoriscono l'integrazione e l'inclusione delle persone straniere in Alto Adige. La Regione Marche è intervenuta con la d.g.r. n. 1175/2022, il cui *Programma annuale 2022*, in attuazione della l.r. n. 31/2015, recante *Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate*, prevede finanziamenti a favore degli Enti locali per l'azione finalizzata ad assicurare la collocazione di minori stranieri non accompagnati (MSNA) in idonee strutture, e successivamente al loro affidamento da parte del Tribunale per i minorenni. L'ulteriore misura finanziata è il c.d. "prosieguito amministrativo", per sostenere gli Enti locali che risultano affidatari di neomaggiorenni.

La Regione Calabria, con la d.g.r. n. 150/2023, ha adottato il Progetto denominato "OIKOS Calabria", mirante all'inclusione socio-lavorativa di migranti, richiedenti e titolari di protezione internazionale o temporanea e altre categorie di cittadini stranieri in condizione di vulnerabilità con permessi di soggiorno che consentono l'attività lavorativa, attraverso la promozione di percorsi formativi e opportunità di lavoro nel settore dell'edilizia. Il progetto consiste nello svolgi-

mento di attività formativa teorica e successiva esperienza professionalizzante presso le imprese del settore aderenti.

Di diverso segno è l'interesse della Regione Lazio a occuparsi dell'emigrazione e dunque a proteggere chi ha lasciato il suo territorio: in ragione dell'attuale elevato numero di corregionali tuttora residenti all'estero, e per il legame che molti di essi hanno mantenuto con la propria cultura di origine, con la l.r. n. 23/2003, contenente *Interventi in favore dei laziali emigrati all'estero e dei loro familiari*, la Regione persegue l'obiettivo di sostenere e rafforzare l'identità culturale degli emigrati e rinsaldare il legame con la terra d'origine. Essa si fa carico di chi, trovandosi in precarie condizioni economiche, rientra definitivamente in Italia e decide di fissare la propria residenza in un Comune della Regione Lazio.

Va segnalato che ciascuna delle schede regionali, riportate secondo l'ordine alfabetico, si apre con i dati sulla povertà del rispettivo territorio: si tratta di grandezze estratte dalle analisi ISTAT con riferimento all'anno 2018, e in maniera omogenea contribuiscono a rappresentare la misura del disagio nelle diverse realtà. Disagio che è stato acuito dagli anni di eventi straordinari susseguitesesi dal 2020 ad oggi: la crisi pandemica prima, ed il conflitto in Europa dal 2022 e ancora malauguratamente in atto, hanno creato condizioni di estrema difficoltà per persone che – in tempi normali – mai avrebbero creduto di essere a rischio povertà. I numeri dei soggetti in condizioni di stenti sono lievitati oltre ogni previsione e tale evoluzione spiega la pressione avvertita dai decisori politici nel provvedere ad una rete di soluzioni: in particolare tale fenomeno di dilatazione di coloro esposti alle mancanze materiali nella quotidianità introduce un discorso sui rimedi che possono adottare le amministrazioni del territorio, che sono il primo baluardo contro il pericolo di smarrimento di chi non riesce a soddisfare i propri bisogni essenziali.

Alle schede seguono alcuni saggi, che prendono in considerazione specifici profili di privazione o questioni giuridiche ad essi connesse.

Si rivolge ad una particolare sfaccettatura dell'universo della "povertà" il saggio di Giuseppe M. Cannella, Andrea Randazzo, Chiara Biglieri intitolato *La giustizia è dei ricchi? Riflessioni su povertà e accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti nel panorama normativo attuale*. Esso affronta le tante questioni che ruotano intorno alla difesa dei non abbienti nel contesto della giurisdizione, per evidenziare come un diritto costituzionalmente tutelato quale quello della difesa rischia di non presentarsi effettivamente garantito laddove ci sia assenza di mezzi finanziari. Al termine della trattazione gli autori giungono a prospettare uno scenario piuttosto suggestivo, quello di una pubblicizzazione del ruolo del difensore a beneficio di chi non può assicurarselo in piena indipendenza. Come argomentato dagli autori, per la rilevanza di pubblico interesse del "ruolo attribuito al difensore dagli artt. 24 e 111 Cost. (...) anche il ministero dell'avvocato dovrebbe trovare adeguata collocazione e riconoscimento tra le funzioni dell'ordinamento statale, al pari del giudice e del pubblico ministero. Ciò costituirebbe il presupposto essenziale per l'istituzione di un vero e proprio servizio di avvocatura pubblica rivolto alle fasce più deboli, formato da professionisti adeguatamente retribuiti per



prestare la loro opera in favore dei non abbienti”. La via per la rimozione degli ostacoli all’eguaglianza sostanziale passa evidentemente anche attraverso un autentico accesso per chiunque alla giustizia.

Il saggio di Fulvio Benussi *Povertà formativa digitale: alla radice dell’insuccesso in DESI* si rivolge al fenomeno della povertà formativa digitale, intesa come assenza o forte scarsità di competenze digitali di bambini e ragazzi che frequentano le scuole italiane. L’obiettivo delle riflessioni sviluppate è di dimostrare che tale carenza destina i giovani a non potere “agire” la loro cittadinanza digitale, ma soprattutto li espone al rischio di trovarsi in condizioni di esclusione, nel mondo virtuale, con evidenti conseguenze anche per le loro prospettive di collocazione lavorativa.

L’ultimo contributo è dedicato a *Povertà sanitaria e liste di attesa* e reca le firme di Giuseppe M. Cannella, Barbara Barbarino, Giada Bianchin. Esso affronta il tema spinoso della “povertà delle cure”, che si manifesta in una rinuncia a proteggere il proprio stato di salute da parte di coloro che non posso farlo con consistenti mezzi finanziari propri. Si esamina in particolare il fenomeno delle liste di attesa, che appare lo strumento attraverso il quale si effettua la gestione ed il razionamento delle domande dei servizi sanitari: tale meccanismo può senz’altro diventare fonte di discriminazioni nell’attuazione dell’art. 32 Cost. e può portare all’esclusione di tante persone bisognose di terapie dal trattamento in strutture pubbliche. A ciò le Regioni stanno provando a fornire soluzioni diversificate, ma il saggio ha il merito di portare ad evidenza che le criticità obiettivamente persistono.

A conclusione, e lasciando spazio alle schede regionali, l’osservazione che sintetizza e racchiude l’apporto delle diverse analisi è che sconfiggere la povertà non è evidentemente una meta che mai si potrà dire raggiunta. Ma impegnarsi per la sua riduzione è un dovere per tutte le istituzioni repubblicane e per la società civile: la mappatura che segue attesta un solido *commitment* delle amministrazioni del territorio che, con soluzioni diversificate e originali, dimostrano di affrontare con assiduità le realtà più gravi di miseria, di esclusione e, soprattutto, di assenza di opportunità di sviluppo delle persone.

# **SCHEDE REGIONALI**



## Abruzzo \*



*La Regione Abruzzo ha affrontato le politiche di contrasto alla povertà all'interno del suo Piano sociale regionale 2022-2024, approvato con deliberazione del Consiglio regionale del 24 febbraio 2022, n. 63/2. Il Piano considera molteplici aspetti della povertà, dalla povertà alimentare alle difficoltà dei senza fissa dimora, fino al contrasto alle dipendenze e al gioco d'azzardo. Le azioni messe in atto dal Piano consistono prevalentemente nella predisposizione di fondi regionali oppure nella partecipazione a bandi nazionali ed europei dedicati al contrasto alla povertà. Vi è poi una legge regionale specifica, la l.r. 12 gennaio 2016, n. 4, dedicata significativamente alla Lotta agli sprechi alimentari.*

### **Il quadro della povertà in Abruzzo**

Il Piano sociale regionale 2022/2024 formula una stima delle famiglie in povertà assoluta in Abruzzo applicando le percentuali rilevate dall'ISTAT a livello nazionale al numero di famiglie e individui residenti nella Regione fino al 2020 in Abruzzo. Viene ipotizzata la presenza sul territorio regionale di circa 42.000 famiglie (+7.000 rispetto al 2019) e 121.000 individui (+21.000 rispetto al 2019) in povertà assoluta, di cui circa 26.000 minori (+4.000 rispetto al 2019).

In riferimento invece alla povertà relativa il Piano rileva come nel corso del 2020 essa sia diminuita prevalentemente per l'effetto di una contrazione (-9%) generalizzata dei consumi che, pur non cambiando di fatto la condizione delle fa-

---

\* Autrice: Elena Di Carpegna Brivio.

miglie in difficoltà, ha però consentito loro di uscire dalla soglia di povertà. Nel 2020 quindi le famiglie in povertà relativa sono passate dal 15,5% del 2019 al 12% (in Italia dall'11,4% al 10,1%), mentre per gli individui vi è stato un passaggio dal 17,8% al 15%. In termini numerici, quindi, nel 2020 ci sono state nel territorio regionale 65.760 famiglie e 193.440 individui sotto la soglia di povertà relativa.

## **Il modello organizzativo pubblico**

La programmazione sociale regionale coinvolge i 24 Ambiti distrettuali sociali della Regione Abruzzo ed affronta un complesso di tematiche che riguardano la vulnerabilità sociale e l'integrazione socio-sanitaria.

La Regione Abruzzo, attraverso i servizi competenti del Dipartimento lavoro-sociale, intende integrare il più possibile le politiche sociali con le misure territoriali della sanità di prossimità. Con l'approvazione del Piano sociale regionale 2016-2018, la Regione aveva avviato un'attività di riordino territoriale che ha ridotto gli Ambiti distrettuali sociali da 35 a 24. Il Piano 2022-2024 dà però conto di come vi siano aree della Regione in cui non vi è ancora una coincidenza tra Ambito distrettuale sociale e distretto sanitario, motivo per cui la Regione intende avviare azioni che possano favorire una tale coincidenza. A tal fine la nuova programmazione sociale intende rafforzare le modalità della co-programmazione e il ruolo del Terzo settore già nella fase di condivisione e analisi dei bisogni in ambito regionale, nonché effettuare una dettagliata ricognizione e verifica territoriale dell'integrazione tra Ambito distrettuale sociale e distretto sanitario e zone di gestione sociale. La Regione programma poi di rafforzare il proprio ruolo di riferimento territoriale per i Comuni e di migliorare l'esercizio delle proprie funzioni di programmazione, organizzazione e gestione del sistema locale integrato dei servizi sociali e sociosanitari. In particolare, viene evidenziata la volontà di rendere i Punti unici di accesso il luogo per realizzare una gestione integrata tra servizi sociali e socio-sanitari e in cui la Presa in carico della persona viene realizzata attraverso la metodologia della valutazione multidisciplinare del bisogno della persona.

Nella programmazione sociale 2022-2024 il Terzo settore viene considerato detentore di un ruolo strategico rilevante per la realizzazione dei programmi e progetti locali che fanno riferimento alle azioni previste dal PNRR nella Missione 5 C2 "Infrastrutture sociali, famiglie e Terzo settore" e nella Missione 5 C3 "Interventi speciali per la coesione territoriale".

Da un punto di vista organizzativo il Piano intende rafforzare il sistema di accesso in ambito sociale, il modello di presa in carico integrato e il servizio sociale professionale e, più in generale, vuole consolidare le professioni sociali e la supervisione regionale su di esse. La Regione intende pertanto accompagnare i 24 Ambiti distrettuali sociali durante la fase di adeguamento ai parametri delle risor-

se umane e agli standard prestazionali e di servizio stabiliti a livello nazionale (LEPS), che sono condizione indispensabile per l'utilizzo e la rendicontazione delle risorse assegnate con il Fondo povertà, con il Fondo di solidarietà comunale e con lo stesso Fondo nazionale politiche sociali (FNPS).

Per la gestione di tutto l'ambito sociale la Regione ha attivato una Cabina di regia, costituita con d.g.r. 29 novembre 2019, n. 735 e ampliata, con la determinazione dirigenziale 22 giugno 2021, n. DPG022/152, ad altri enti rappresentativi dell'Università, delle Istituzioni e del Terzo settore. La Cabina ha svolto un ruolo di condivisione tematica e di indirizzo per la programmazione regionale degli interventi e dei servizi alla persona. Nella programmazione 2022-2024 la Cabina di regia deve procedere alla definizione del nuovo profilo sociale aggiornato al 2021, all'analisi dei punti di forza e criticità evidenziati nel bilancio sociale regionale, effettuato dal competente Servizio regionale programmazione sociale sull'annualità 2018 del PSR 2016/2018. La Cabina deve inoltre monitorare il raggiungimento degli indirizzi nazionali del Piano sociale nazionale 2021-2023, del Piano povertà 2021-2023 e degli obiettivi di servizio della legge di bilancio 2021-2023 (l. n. 178/2000), nonché all'integrazione con le azioni di riforma del PNRR, del REACT EU e delle linee programmatiche dei fondi comunitari 2021-2027.

## **Il quadro specifico degli interventi di contrasto alla povertà**

Al contrasto alle povertà e all'inclusione sociale è dedicata la sezione 5 delle aree tematiche del piano.

Il documento concepisce la povertà come un fenomeno complesso che dipende da numerosi fattori, dalla mancanza di reddito a una più ampia assenza di accesso alle opportunità che determina un'esclusione dalla partecipazione alla vita economica e sociale. La programmazione sociale 2022-2024 ha l'obiettivo prioritario di integrare azioni, risorse finanziarie, umane e strutturali, a partire dagli interventi del piano di povertà di cui alla l. n. 208/2015, che Regione Abruzzo ha recepito con un piano regionale di interventi di contrasto alla povertà promosso e approvato con d.g.r. 25 ottobre 2018, n. 821.

### *1. Contrasto alla povertà alimentare*

La Regione Abruzzo ha istituito il Fondo *Contributi per il sostegno alimentare delle persone in stato di povertà*, (art. 23 della l.r. 25 agosto 2006, n. 29 e successive modifiche) a favore delle mense e dei centri di distribuzione beni di prima necessità. La misura intende integrare le iniziative per l'inclusione sociale gestiti direttamente dagli Ambiti distrettuali sociali a valere sui fondi del Piano povertà (l. 28 dicembre 2015, n. 208) e le altre iniziative che rientrano nel Reddito di Cittadinanza. Ogni anno viene pubblicato l'Avviso pubblico a favore di associazioni del Terzo settore e Caritas diocesane. Inoltre, per rispondere ad ulteriori gravi esigenze delle famiglie abruzzesi, ad aprile 2020 è stato previsto uno stanziamento di

12.000.000 di euro per il *bonus* famiglia, un Contributo per l'acquisto di beni di prima necessità (art. 2, comma 1, lett. d, l.r. 6 aprile 2020, n. 9 e art. 6 l.r. 3 giugno 2020, n. 10) che viene assegnato attraverso la pubblicazione di un avviso pubblico.

## 2. *La povertà estrema e i senza fissa dimora*

Il PSR 2022-2024 intraprende un'azione di supporto tecnico e di accompagnamento ai Comuni e agli Ambiti distrettuali sociali per l'attuazione o il potenziamento dei servizi di sostegno sociale da prevedere nei piani distrettuali sociali 2022-2024. Il fenomeno della grave emarginazione adulta ha registrato da un costante aumento nel territorio abruzzese, in particolare nell'area metropolitana Pescara-Montesilvano. La Regione Abruzzo è capofila di un progetto finanziato a valere sul PON Inclusione FSE 2014-2020 e PO I FEAD 2014-2020.

Il progetto prevede l'attuazione di una serie di misure volte a potenziare la rete dei servizi per il Pronto intervento sociale, erogare interventi come la distribuzione di beni di prima necessità, incentivare misure di accompagnamento, tra cui attività di segretariato sociale e lo svolgimento di pratiche burocratiche. La Regione si impegna inoltre a favorire l'accesso ai servizi e ad attivare interventi innovativi (*housing first*, unità di strada, ecc.). La Regione Abruzzo interviene infine nello specifico ambito di sostegno alle locazioni private attraverso risorse annuali erogate ai Comuni.

## 3. *Reinserimento socio-lavorativo delle persone in misura alternativa alla detenzione o sottoposte a sanzioni di comunità*

Le politiche regionali mirano al miglioramento delle condizioni di vita delle persone in esecuzione penale sottoposte a misure detentive o sanzioni di comunità, con l'obiettivo specifico di valorizzare la centralità della persona in programmi che possano prevenire il rischio di recidiva e assicurare un pieno reinserimento sociale del condannato. Nel 2020, la creazione di un modello di reinserimento lavorativo è stato un obiettivo che la Regione ha perseguito con la pubblicazione dell'Avviso "Reinserimento dei detenuti", finanziato a valere sul POR FSE 2014-2020 – Asse II del Programma.

Nel 2021, a seguito di un Accordo di partenariato con la Cassa delle ammende, è stato pubblicato un nuovo avviso per la selezione di soggetti del Terzo settore per la co-progettazione di interventi finalizzati allo sviluppo di servizi pubblici per l'assistenza generale alle vittime di reato e servizi pubblici per la giustizia riparativa e la mediazione penale.

## 4. *Le dipendenze e il contrasto alle new addictions*

La Regione Abruzzo, con la l.r. 7 dicembre 2020, n. 37, ha orientato l'azione regionale non solo alle classiche forme di dipendenza (droga e alcool), ma anche alle dipendenze comportamentali e in particolare al gioco d'azzardo, molto radi-

cato in territorio abruzzese. L'art. 1, comma 2, della legge prevede interventi di contrasto alle dipendenze tecnologiche (internet, reti sociali, smartphone, videogiochi e altre dipendenze comportamentali) riconoscendo la gravità delle c.d. *new addictions* e la necessità di nuovi interventi sempre più integrati e coordinati tra l'area sociale e quella sanitaria. Il comma 3 mette in evidenza il necessario concorso di diversi enti per il contrasto delle dipendenze sul territorio e in particolare i SerD (Servizi dipendenze patologiche), i Comuni, le istituzioni scolastiche, gli enti del Terzo settore e le strutture accreditate dalla Regione per l'erogazione dei servizi sociosanitari (in particolare le Comunità terapeutiche).

Rispetto a questo quadro normativo il PSR 2022-2024 intende dare maggiore risalto agli interventi di prossimità offerti dagli organi del privato sociale che si occupano di contrasto alle dipendenze e con una particolare attenzione ai soggetti fragili o a rischio (es. minori). Gli interventi devono essere rivolti all'educazione per un uso responsabile e alla cura di soggetti con un comportamento di uso problematico, anche se non patologico. Occorre inoltre costruire sistemi di "protezione" rispetto all'accessibilità di sostanze legali (quali tabacco e alcol) e del gioco d'azzardo che possono generare facilmente dipendenze.

Viene ritenuto essenziale attuare in concreto presso i SerD una presa in carico congiunta delle persone affette da dipendenza e la sottoscrizione di *protocolli operativi ADS/ASL* per la costituzione di una rete territoriale di servizi gestiti dai *Centri per il contrasto al Gioco d'azzardo patologico*, così come previsto nel Piano regionale di prevenzione e contrasto di cui alla d.g.r. 22 giugno 2020, n. 346. La programmazione 2022-2024 mira poi a mettere in atto azioni di sensibilizzazione e prevenzione, cura e riabilitazione il più possibili multidisciplinari e in grado di non tralasciare nessuno degli aspetti che rientrano nel tema delle dipendenze.

### 5. Tirocinio inclusivo Abruzzo

Con la d.g.r. 29 dicembre 2020, n. 875 la Regione Abruzzo ha adottato le *Linee guida di Regione Abruzzo per l'attivazione dei tirocini di orientamento, formazione e inserimento/reinserimento finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, in attuazione delle linee guida approvate dalla Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano*. Le linee guida disciplinano nuove opportunità di inserimento socio-lavorativo per tutte quelle persone che hanno una particolare vulnerabilità e fragilità, anche in termini di distanza dal mercato del lavoro, e che sono presi in carico dai servizi sociali o sanitari competenti. Il TIInA (Tirocinio inclusivo Abruzzo) è entrato in vigore il 30 gennaio 2021, ed è considerato uno strumento finalizzato all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla loro riabilitazione attraverso l'orientamento, la formazione e l'inserimento o reinserimento nel tessuto sociale di riferimento anche in aggiunta ad altri interventi di sostegno.



## 6. Misure di contrasto al grave sfruttamento e alla tratta di esseri umani

La tratta di esseri umani coinvolge trasversalmente tutto il territorio europeo. In Italia il Dipartimento per le pari opportunità è stato individuato quale autorità centrale delegata al coordinamento degli interventi attuati sul territorio nazionale per la prevenzione e il contrasto della tratta di persone. Il Dipartimento ha poi il compito di adottare periodicamente un apposito bando per individuare i progetti finanziabili e le modalità di attuazione degli stessi.

I progetti previsti dal bando unico sono posti in essere da enti pubblici o dal privato sociale e hanno come obiettivo quello di mettere in atto attività di primo contatto con le popolazioni a rischio di sfruttamento, azioni di identificazione dello stato di vittima anche presso le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, una protezione immediata e prima assistenza, attività mirate all'ottenimento del permesso di soggiorno, formazione e inserimento socio-lavorativo. Nella Regione Abruzzo i finanziamenti dei Bandi unici sono utilizzati per sostenere il sistema di interventi denominato *“ASIMMETRIE – Azione di Sistema Integrato Multiregionale Medio-adriatico contro la tratta e lo sfruttamento e per l’Inclusione socio-lavorativa delle vittime”*. Il sistema è realizzato in partenariato con la Regione Molise ed è stato posto in essere dal 2017 ad oggi.

Attualmente il Bando avviso 4 (2021-2022) vede impegnata una dotazione finanziaria di circa un milione di euro per la rete Abruzzo-Molise.

Un altro intervento specifico è stato promosso con il progetto SIPLA SUD – Sistema integrato di protezione per i lavoratori agricoli co-finanziato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali attraverso il PON Inclusione 2014-2020. L'obiettivo generale del progetto è quello di ridurre l'incidenza del lavoro sommerso in agricoltura e rafforzare pratiche e reti del lavoro agricolo di qualità, attraverso un approccio basato sul coordinamento di interventi a supporto dell'integrazione (sociale, sanitaria, abitativa) e di politica attiva. Gli interventi sono finalizzati a sostenere percorsi individualizzati di accompagnamento all'autonomia e di integrazione socio-lavorativa che hanno come destinatari soggetti immigrati da Paesi terzi.

Nel 2021, poi, la Regione Abruzzo ha aderito al progetto *“Di.Agr.A.M.M.I. di legalità al centro-sud – Diritti in Agricoltura attraverso Approcci Multistakeholders per l’Integrazione e il Lavoro Giusto”*.

Il progetto è stato ammesso a finanziamento dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le attività sono state avviate il primo luglio 2021 e, a seguito di decreto direttoriale 24 settembre 2021, n. 83, prorogate al 30 giugno 2023.

## 7. Integrazione di cittadini di Paesi terzi

La Regione Abruzzo ha in corso di attuazione vari interventi in materia di integrazione multiculturale. L'Avviso IMPACT (Avviso n. 1/2018) prevede interventi di qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica e la promozione dell'accesso ai servizi per l'integrazione. Gli interventi si appoggiano a servizi di infor-

mazione qualificata, canali regionali e territoriali di comunicazione e promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale. Nel 2021 il progetto ha ottenuto una proroga delle attività fino al 30 giugno 2022.

L'Avviso PRIMA (Avviso n. 2/2018) prevede azioni mirate per l'integrazione lavorativa dei cittadini di Paesi terzi. Il progetto, già finanziato, ha ottenuto nel 2021 una proroga delle attività fino al 30 giugno 2022.

L'Avviso Piani regionali per la formazione civico-linguistica dei cittadini di Paesi terzi 2018-2021 è svolto in collaborazione con i Centri provinciali d'istruzione degli adulti (CPIA L'Aquila, CPIA Pescara-Chieti, CPIA Provincia di Teramo). Il Progetto ha avuto una proroga delle attività fino al 30 settembre 2022.

### **Normativa regionale di riferimento**

L.r. 12 gennaio 2016, n. 4, *Lotta agli sprechi alimentari*

D.c.r. 24 febbraio 2022, n. 63/2, *Piano sociale regionale 2022/2024*

D.g.r. 29 novembre 2019, n. 735, *Istituzione Cabina di regia per Piano Sociale regionale 2020/2022*