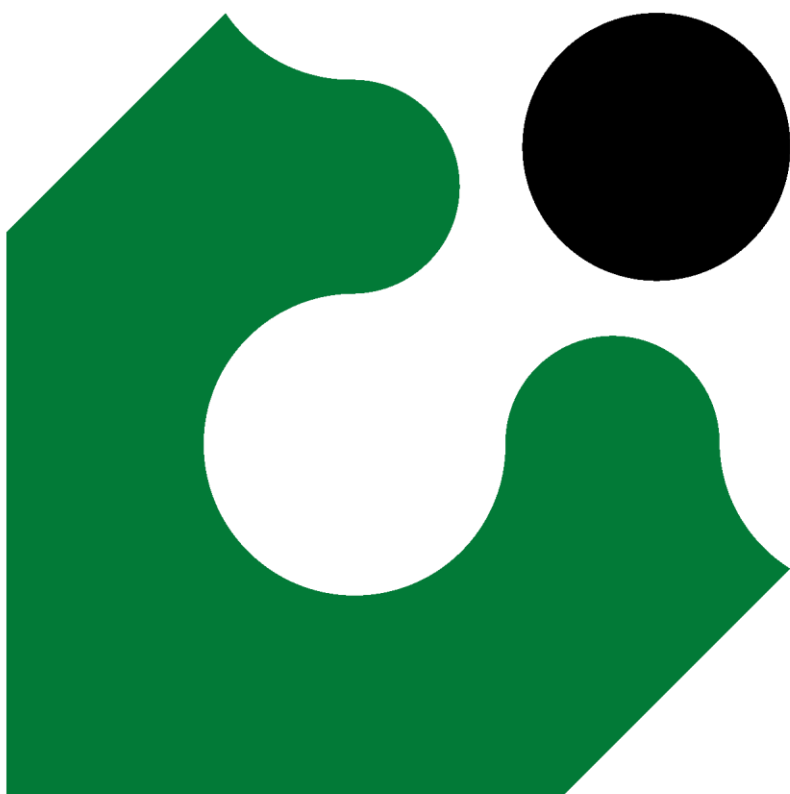




Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

**Legislazione e politiche in
materia socio-assistenziale
nell'esperienza di Regione Lombardia: stato
dell'arte e prospettive di sviluppo**

Programma Borse di studio del Consiglio regionale della
Lombardia per attività di ricerca 2017/2018



Programma Borse di studio del CRL 2017/2018

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia: stato dell'arte e prospettive di sviluppo

Programma Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2017/2018

Rapporto finale di ricerca Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia "Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia: stato dell'arte e prospettive di sviluppo"

Borsista: *Claudia Bianca Ceffa*

Consiglio regionale della Lombardia

Referente: *Pina Fieramosca*

PoliS-Lombardia

Tutor scientifico: *Guido Gay*

Publicazione non in vendita.
Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento
può essere pubblicata senza citarne la fonte.
Copyright® PoliS-Lombardia

PoliS-Lombardia

Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano
www.polis.lombardia.it

INDICE

INDICE.....	3
EXECUTIVE SUMMARY	5
INTRODUZIONE	7
1. IL MUTAMENTO DEL WELFARE ITALIANO: STATO E REGIONI DI FRONTE A NUOVE SFIDE SOCIALI	11
1.1 L'assistenza sociale nel contesto italiano: un inquadramento preliminare.....	11
1.2 Il mutato assetto del welfare italiano tra nuovi rischi e vulnerabilità sociali ed il rinnovato ruolo delle Regioni.....	15
1.3. La legge regionale n. 3/2008 quale premessa per un'azione nel campo delle politiche socio-assistenziali di Regione Lombardia.....	18
2. I PRINCIPALI ASSI DI INTERVENTO NELLE POLITICHE AFFERENTI AI NUCLEI FAMILIARI ..	23
2.1 Il sostegno alle responsabilità genitoriali e gli strumenti di conciliazione famiglia-lavoro.....	24
2.2 Interventi a sostegno dell'infanzia e dell'adolescenza	31
2.3 Terza età e non autosufficienza	36
2.4 La famiglia nell'esperienza di politica sociale di altre Regioni italiane: un confronto	41
3. LE LINEE DIRETTRICI NEL CAMPO DELLA VULNERABILITÀ E DELL'INCLUSIONE SOCIALE..	49
3.1 Lotta alla povertà e all'esclusione sociale	49
3.2 La dimensione della disabilità e le azioni per l'inclusione sociale	57
3.3. Gli interventi per la promozione della solidarietà sociale	68
3.4 Solidarietà e inclusione nell'esperienza di politica sociale di altre Regioni italiane: un confronto.....	72
4. POLITICHE SOCIALI E DIMENSIONE PENALE.....	79
4.1 Interventi a sostegno della popolazione carceraria e obiettivi di reinserimento sociale dei detenuti	79
4.2 Lotta contro la violenza di genere e promozione delle pari opportunità.....	84
4.3 Il sostegno alla diffusione della cultura della legalità	92
4.4 Politiche sociali e dimensione penale nell'esperienza di altre Regioni italiane: un confronto.....	95
5. LA RETE DEL TERZO SETTORE E LA CULTURA DELL'IMPEGNO CIVILE	101
5.1 Gli attori del Terzo settore ed il loro fondamentale ruolo nell'implementazione delle politiche sociali.....	102

5.2 Il servizio civile ed il riconoscimento della sua dimensione universale	107
5.3 Terzo settore e servizio civile nell'esperienza di politica sociale di altre Regioni italiane: un confronto.....	112
6. CONCLUSIONI	115
6.1 Alcune considerazioni conclusive sul variegato e multiforme mondo delle politiche socio-assistenziali del XXI secolo.....	115
6.2 Alcune tendenze di policy di provenienza europea in ambito sociale.....	116
INDICAZIONI DI POLICY	120
BIBLIOGRAFIA	125
SITOGRAFIA	132
ALLEGATI 1 INDAGINE QUALITATIVA – PERSONE INTERVISTATE	134
ALLEGATI 2 INDAGINE QUALITATIVA – TRACCIA DOMANDE.....	136

EXECUTIVE SUMMARY

La ricerca che segue intende rispondere ad alcune questioni connesse alle molteplici difficoltà che coinvolgono l'attuale sistema di protezione sociale italiano.

In particolare il presente lavoro mira, attraverso uno studio sullo stato dell'arte della legislazione sociale non solo del panorama nazionale ma anche, soprattutto, di Regione Lombardia (a livello tanto di normativa che di policy), ad identificare le future prospettive di azione in campo sociale per il Consiglio regionale lombardo, evidenziando l'eventuale presenza ed opportunità di ulteriori margini di intervento legislativo in tale settore.

Nonostante siano trascorsi quasi dieci anni dal suo inizio, la complessa crisi economico e finanziaria scoppiata nel 2008 continua a manifestare i suoi effetti, avendo non solo innescato una serie di profondi cambiamenti nel tessuto sociale italiano ma anche portato in superficie fenomeni di completo ridimensionamento delle tradizionali esigenze assistenziali collettive.

La giuntura critica, persistente ormai da alcuni anni, all'interno della quale le istituzioni territoriali si muovono, caratterizzata dalla *spending review* operata dal Governo centrale per la correzione della finanza pubblica sommata alle riduzioni e riorganizzazioni di servizi, non hanno impedito alle Regioni di rispondere alle sfide poste dai cambiamenti sociali in tema di disuguaglianze, ideando soluzioni alternative e creando sinergie verticali e orizzontali con altri soggetti, pubblici e privati.

Attraverso infatti il duplice passaggio rappresentato dalla legge quadro in materia socio-assistenziale n. 328/2000 e dalla riforma costituzionale del 2001, nell'ordinamento italiano è stata sancita la riconfigurazione spaziale delle politiche sociali, passando da un sistema di *welfare state* ad uno di *welfare regions*.

Il protrarsi ed anzi, in certi casi, l'aggravarsi delle conseguenze della crisi economica sul tessuto sociale italiano hanno richiesto alle Regioni, ed in particolare ai loro consigli regionali in qualità di legislatori e laboratori di politiche all'avanguardia, di proseguire nelle fondamentali attività di sostegno alle fragilità individuali e di governo dei radicali cambiamenti che interessano il tessuto sociale (tra cui, ad esempio, i processi di invecchiamento demografico, i flussi migratori) che interessano, a tratti anche irreversibilmente, la società italiana.

Lo studio realizzato si giustifica non solo nell'ottica di un'azione più incisiva del legislatore regionale in questo peculiare ambito ma anche nella prospettiva di una ricomposizione del quadro normativo del settore *de qua*, caratterizzato da una compresenza di interventi tale da generare una molteplicità di effetti critici nel settore assistenziale.

Alla luce della ricognizione eseguita nel presente lavoro sono offerte al legislatore regionale alcune indicazioni di policy (afferenti a ciascuna macro-categoria delle politiche assistenziali prese in esame nella ricerca) per un'azione maggiormente incisiva nell'ambito delle politiche sociali in grado sia di ridefinire efficacemente il perimetro di futuri interventi espansivi o correttivi del portato giuridico esistente, che di operare con provvedimenti legislativi mirati laddove sussistano apprezzabili margini di intervento.

In questo senso si propone al Consiglio regionale di Regione Lombardia di:

consolidare l'insieme dei sostegni, non solo economici, esistenti per le famiglie con minori a carico nel senso di una loro razionalizzazione, semplificazione e maggiore equità;

valutare la possibilità di intervenire sul fronte del riconoscimento sia dell'invecchiamento attivo che della figura del *caregiver* familiare, nella consapevolezza tuttavia che il quadro normativo regionale non contempla una legge *ad hoc* sulla problematica della terza età e sulle questioni afferenti (invecchiamento attivo, non autosufficienza, partecipazione sociale, valorizzazione personale);

agire eterogeneamente sul fenomeno dell'esclusione sociale e delle varie forme di povertà, in sinergia con le misure già apprestate sia a livello nazionale che regionale, in quest'ultimo caso rientranti nel programma "Reddito di Autonomia", anche, eventualmente, mediante l'introduzione di un'ipotetico reddito regionale di sostegno;

considerare l'eventualità di una riorganizzazione legislativa della materia sociale afferente alla disabilità, compendiando all'interno di un unico testo le politiche ed i diritti per le persone disabili, attualmente frammentate in numerose ed eterogenee leggi regionali;

sul presupposto che l'argomento della violenza di genere è spesso affrontato in sinergia con il tema delle pari opportunità, valutare la possibilità di un'azione di totale ripensamento di questa disciplina mediante l'adozione di una nuova legge quadro sul tema.

INTRODUZIONE

Il progetto di ricerca, realizzato nell'ambito del programma di Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2017-2018, prende in esame l'esperienza interpretativa e normativa di Regione Lombardia in ordine all'esercizio della potestà legislativa residuale nella materia dell'**assistenza sociale**, nella prospettiva di una futura evoluzione della legislazione regionale in questo peculiare settore, assunto negli ultimi anni ad ambito strategico per la gestione dei profondi mutamenti sociali contemporanei.

Storicamente, la legislazione sociale trova le proprie origini nella tutela dell'individuo nel suo status di lavoratore in relazione a vari fattori di rischio quali la malattia, l'invalidità, la disoccupazione o ancora gli infortuni, per poi evolvere, in un secondo momento, in una dimensione più ampia quale quella della sicurezza sociale, estesa agli innumerevoli momenti di difficoltà dell'esistenza umana (salute, indigenza, riduzione e/o perdita dell'autosufficienza).

La giuntura critica, persistente ormai da alcuni anni, all'interno della quale le istituzioni territoriali si muovono, caratterizzata dalla *spending review* operata dal Governo centrale per la correzione della finanza pubblica e le riduzioni e riorganizzazioni di servizi, non hanno impedito alle Regioni di rispondere alle sfide poste dai cambiamenti sociali in tema di disuguaglianze, ideando soluzioni alternative senza andare a scapito della qualità dei servizi e creando sinergie verticali e orizzontali con altri soggetti, pubblici e privati.

Il *welfare state* italiano, in parallelo con quello più generale europeo, ha conosciuto **tre diverse ere** (Moreno Fernández, 2017, p. 11): quella **d'oro** dei trent'anni gloriosi (1945-1975), quella **d'argento** caratterizzata dall'impatto di fattori quali la globalizzazione, la flessibilizzazione del mercato del lavoro e delle tipologie contrattuali, l'invecchiamento della popolazione e l'emancipazione delle donne (1976-2007) e quella di **bronzo**, attualmente in corso, avviatasi nel 2008 con l'inizio della crisi economica e finanziaria su scala mondiale.

In quest'ultima fase del welfare le politiche pubbliche sono state chiamate a rispondere a nuove vulnerabilità sociali determinate da un forte intreccio tra rischi connessi al ciclo di vita (declino delle nascite e invecchiamento complessivo della popolazione), cambiamenti dell'organizzazione del lavoro (con una maggiore presenza femminile, disoccupazione giovanile, lavoratori *over-skilled*) ed alcuni altri fenomeni globali (le massicce migrazioni di giovani europei verso l'estero e l'immigrazione di popolazioni da altri continenti su suolo europeo).

Il tema della legislazione sociale, solo in apparenza di chiara intuizione quanto ai possibili elementi costitutivi, stante anche l'assai eterogeneo e frastagliato panorama normativo in materia, ha posto in realtà, ai fini della realizzazione del presente rapporto di ricerca, una serie di interrogativi alquanto problematici, orientati in particolare a sciogliere il complesso nodo della selezione dei contenuti da ricomprendere all'interno della ricognizione.

La materia dell'assistenza sociale si caratterizza infatti per una **fisiologica trasversalità** che, in molti casi, impedisce una netta demarcazione fra i perimetri dell'intervento sanitario e quello più strettamente di valenza sociale (si pensi ad esempio al campo della disabilità, piuttosto che a quello della non autosufficienza).

Le politiche sociali rappresentano pertanto un ambito di difficile delimitazione categoriale dal momento che l'oggetto (*rectius* i bisogni sociali) cui tali politiche si rivolgono è portato ad assumere mutevoli e non preventivabili consistenze che possono dipendere dalle diverse aree di bisogno, dalle modalità di accesso o di erogazione, dai destinatari o ancora dalle finalità degli interventi.

La difficoltà nel trattare la materia della legislazione sociale aumenta inoltre se si considera che la medesima non costituisce una disciplina autonoma ed omogenea dell'ordinamento giuridico ma, richiamandosi ad una pluralità di ordinamenti diversificati sul territorio nazionale, si struttura attraverso un corpo normativo che ai settori di competenza statale aggiunge le più diversificate forme e tipologie di interventi nelle materie di competenza regionale e in quelle proprie degli ordinamenti locali.

Dopo attenta valutazione, la riserva sull'oggetto d'indagine della ricerca è stata infine sciolta a favore di una bussola concettuale che ha inteso prediligere, all'interno della materia sociale della legislazione di Regione Lombardia, un *corpus* normativo costituito unicamente da quegli interventi che, epurati dalla componente sanitaria, afferiscono ai macro ambiti della famiglia, dell'inclusione, della solidarietà e dell'impegno civile.

Muovendo dalla consapevolezza delle innumerevoli difficoltà che il sistema di welfare si trova attualmente ad affrontare (crisi economica e finanziaria, cambiamenti demografici, immigrazione, instabilità politica) e della cronicità del fenomeno della **stratificazione normativa** che negli anni ha interessato il settore delle politiche sociali, la ricerca mira a fare il punto sullo **stato dell'arte della legislazione sociale** non solo del panorama nazionale ma anche, e soprattutto, di Regione Lombardia, attraverso il vaglio, oltre che dell'articolata produzione normativa sul tema, anche delle pertinenti iniziative di policy, allo scopo di identificare, in questo ambito, le **prospettive future di azione** per il Consiglio regionale lombardo.

L'opportunità di una simile ricerca si giustifica non solo nell'ottica di un'azione più incisiva del legislatore regionale in questo peculiare ambito ma anche nella prospettiva di una ricomposizione del quadro normativo del settore *de qua*, caratterizzato da una compresenza di interventi tale da generare una molteplicità di effetti critici nel settore socio-assistenziale. Tale compresenza impone sul versante della platea dei beneficiari un onere di costante competenza in merito alle prestazioni che possono richiedere, mentre su quello degli operatori (pubblici e del Terzo settore) una costante conoscenza della complessa e mutevole mappa delle prestazioni erogabili.

Pur non escludendo i precedenti interventi normativi sul tema, l'arco temporale preso in considerazione dal rapporto di ricerca è quello immediatamente successivo all'ampliamento delle competenze legislative delle Regioni in materia di politiche socio-assistenziali ad opera della riforma costituzionale del 2001.

Attraverso infatti il duplice passaggio rappresentato dalla legge n. 328/2000 e dalla riforma costituzionale del 2001 nell'ordinamento italiano è stata sancita la riconfigurazione spaziale delle politiche sociali, passando da un sistema di *welfare state* ad uno di *welfare regions* (Ferrera, 2008, p. 17).

Il rapporto si struttura su sei distinti capitoli, i primi cinque dei quali afferenti a specifici settori di policy sociale, organizzati secondo le più importanti direttrici operative a livello sia legislativo che di intervento amministrativo. Questi ultimi sono inoltre corredati da un *benchmarking* con le più significative esperienze di legislazione sociale messe in atto dalle Regioni a statuto ordinario

considerate più proattive sul tema ed identificate nelle Regioni Emilia-Romagna, Piemonte, Veneto e Toscana.

Il *benchmarking* con le Regioni indicate, realizzato anche per il tramite di opportune interviste ai rispettivi assessori e presidenti di commissioni consiliari competenti¹, mira ad evidenziare **modelli diversi di legislazione delle politiche sociali**, sia nel merito che nella tecnica normativa, concentrandosi su quelle Regioni che incarnano meglio la suddivisione degli schemi esistenti di governo del welfare (Pavolini 2008, 149), tra cui quello forte di tipo "comunitario mercantilistico" (Lombardia ed in parte anche Piemonte) e quello forte di tipo "social-programmatorio" (Emilia- Romagna e Toscana).

Partendo inoltre dal presupposto che elemento distintivo di una qualsiasi tecnica legislativa che punti sull'*accountability* sia costituito dall'utilizzo delle **clausole valutative** in qualità di strumento in grado, a maggior ragione nel campo delle politiche sociali, di offrire un controllo sull'effettivo impatto di una legge, il *benchmarking* realizzato nella ricognizione normativa delle Regioni prese in esame, offre un riscontro anche in termini di utilizzo di tale accortezza.

Concludendo, nel tentativo di fornire uno studio integrato delle diverse politiche di risposta ai rischi sociali, la ricerca mira, infine, nell'ultimo capitolo ad offrire al Consiglio regionale di Regione Lombardia alcune indicazioni di policy per **un'azione maggiormente incisiva** nell'ambito delle politiche sociali, in grado sia di ridefinire efficacemente il **perimetro di futuri interventi espansivi o correttivi** del portato giuridico esistente, evitando di incorrere in frammentazioni e duplicazioni, che di operare con **provvedimenti legislativi mirati** laddove sussistano apprezzabili margini di intervento.

¹ Le interviste realizzate costituiscono parte integrante della metodologia adottata per la realizzazione del progetto di ricerca. I risultati di tali interviste, costituendo ulteriore materiale di studio per l'elaborato finale, sono talvolta citati nel corpo del testo come "estratti", in particolare quando recanti contenuti innovativi e quindi di rilievo per lo sviluppo della trama argomentativa.

1. IL MUTAMENTO DEL WELFARE ITALIANO: STATO E REGIONI DI FRONTE A NUOVE SFIDE SOCIALI

1.1 L'assistenza sociale nel contesto italiano: un inquadramento preliminare

Prima di procedere con l'analisi dei diversi ambiti di policy in cui si svolgono gli interventi di natura socio-assistenziale posti in essere dallo Stato e da Regione Lombardia per affrontare i rischi e le vulnerabilità sociali del nostro tempo, risulta preliminarmente necessario riservare un'attenzione specifica al percorso seguito dalla **materia dell'assistenza sociale** nel contesto dell'ordinamento italiano.

Anzitutto è opportuno premettere che il destinatario della tutela offerta dal sistema nazionale di protezione sociale è la persona che versa temporaneamente o permanentemente in una condizione di bisogno tale da impedirle di godere in concreto dei suoi diritti fondamentali.

È inoltre necessario ricordare come il sistema di protezione sociale nazionale, esplicitazione ed attuazione del principio costituzionale di eguaglianza sostanziale ex art. 3, comma 2, Cost., abbia conosciuto un andamento a fasi alterne, di espansione e di contrazione, correlato alle diverse vicende storiche ed alle parallele, minori o maggiori, necessità di contenimento della spesa pubblica.

Suddividendo idealmente l'evoluzione del sistema di assistenza sociale nazionale in tre distinti momenti si possono individuare tre fasi storiche o "tre ere del welfare state" (Moreno Fernandez, 2017, p. 11) corrispondenti, rispettivamente, ai primi trent'anni successivi al secondo conflitto mondiale, all'avvio formale delle Regioni italiane ed infine alla riforma costituzionale di inizio millennio. Dapprima è possibile identificare il periodo corrispondente al c.d. "**Trentennio glorioso**" (Ferrera, 2007, p. 341), compreso tra la fine della seconda guerra mondiale e l'inizio degli anni Settanta del secolo scorso, in cui, grazie all'intensa crescita economica ed al consolidamento dei diritti civili e sociali, fu possibile realizzare una rapida e consistente espansione del sistema di welfare.

Un secondo momento si identifica invece tradizionalmente con l'avvio formale delle Regioni a statuto ordinario ed in particolare con i primi decreti di trasferimento delle funzioni amministrative a queste ultime (tra cui d.lgs. n. 328/1975 e d.p.r. n. 616/1977), grazie ai quali le amministrazioni sub-nazionali cominciarono a prendere dimestichezza con i nuovi settori di intervento, in particolare nelle materie concernenti la beneficenza pubblica e l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, operando sui servizi in collaborazione con gli enti locali.

È infatti sul finire degli anni '60 del secolo scorso che nel Paese comincia a manifestarsi una moderna cultura dei servizi raccordati con il territorio e volti alla prevenzione, promozione e riabilitazione non solo della salute ma anche al recupero e al reinserimento sociale dei soggetti svantaggiati.

L'obiettivo del decentramento amministrativo verso le autonomie locali avvenne però sullo sfondo dell'assenza di un intervento legislativo statale di riforma del comparto dei servizi sociali, così come prospettato dalla legge n. 833/1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale. Quest'ultima introduceva nel panorama normativo italiano alcuni elementi innovativi che in seguito avrebbero avuto ampio risalto nel futuro sistema di protezione sociale, tra cui:

- la **concezione universalistica** del diritto al benessere fisico e mentale;

- il concetto di prevenzione nel suo più ampio significato, comprensivo anche del disagio sociale;
- la **lotta all'emarginazione**, attraverso una de-istituzionalizzazione dei malati di mente, dei disabili e degli anziani;
- l'**integrazione** tra servizi sociali e sanitari.

In un contesto normativo caratterizzato da una lettura fortemente restrittiva della competenza delle Regioni in materia socio-assistenziale, la legislazione regionale avente ad oggetto l'attuazione del relativo diritto si è sviluppata mediante stratificazioni normative che hanno però nel tempo generato una forte differenziazione, talvolta anche di carattere strutturale.

Nella persistente mancanza di un intervento legislativo dello Stato sulla disciplina organica delle politiche sociali, sostituito della normativa contenuta nella legge n. 6972/1890 (conosciuta come "legge Crispi"), le leggi regionali approvate nell'ambito socio-assistenziale hanno mostrato uno spiccato atteggiamento di apertura, non solo verso un sistema di assistenza sociale a carattere universalistico ma anche in direzione di un maggiore riconoscimento del diritto degli utenti a ricevere determinate prestazioni nella prospettiva di una "**visione integrata**" delle azioni sociali (Guiglia, 2005, p. 123).

In particolare, attorno alla metà degli anni '80 del secolo scorso, molte Regioni supplirono alla mancanza di una normativa nazionale adottando autonome leggi di riordino delle competenze in materia socio-assistenziale.

Solo con la **legge n. 328/2000**, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, lo Stato si determinava ad adottare una legge in materia di principi fondamentali nel settore socio-assistenziale.

Il provvedimento ribadiva la scelta, già in verità anticipata dall'operato delle molteplici realtà regionali, verso un sistema universalistico di protezione sociale improntato ad organizzare un sistema di interventi e servizi in grado di rispondere ai più svariati e non preventivabili bisogni delle persone e delle famiglie.

Il "sistema integrato" di interventi e servizi, così come introdotto dalle legge n. 328/2000, poggia, a tutt'oggi, sulla premessa di un'innovativa metodologia di impostazione delle politiche sociali, maggiormente attenta ai profili della prevenzione sociale ed orientata alla **dimensione immateriale della domanda-bisogno** ed alla sua **costante diversificazione territoriale**.

Tra gli elementi maggiormente innovativi della disciplina costituita dalla legge n. 328/2000 si possono annoverare:

- il **superamento** della vecchia impostazione basata sul semplice rapporto bisogno-risposta;
- l'**integrazione tra soggetti pubblici e privati** per l'adempimento dei precetti costituzionali in materia di diritti, secondo la logica propria del "servizio pubblico oggettivo" (Frego Luppi, 2009, p. 67), all'interno del quale l'utente ha libertà di scelta sul dove ricevere la prestazione;
- il **metodo della programmazione**;
- una significativa **apertura verso l'apporto del privato sociale** alla programmazione ed alla gestione dei servizi;
- la promozione di interventi per garantire a) la qualità della vita; b) la parità di genere sotto il profilo delle opportunità; c) lo sradicamento delle discriminazioni; d) il rafforzamento, l'ampliamento e l'universalità dei diritti di cittadinanza; e) la prevenzione, eliminazione e riduzione delle condizioni di disabilità; f) la prevenzione, eliminazione e riduzione delle

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
stato dell'arte e prospettive di sviluppo

condizioni di bisogno e di disagio individuale e familiare derivanti sia da insufficiente reddito che dalla marginalità sociale;

- l'attivazione di molteplici **network**, non solo fra il settore sociale e quello sanitario ma anche fra quello pubblico e privato, fra il mondo del lavoro e quello dell'occupazione.

Sullo sfondo della legge di riforma n. 328/2000 si è progressivamente strutturata la nuova formula del "**welfare mix**", un sistema ovvero in cui molte responsabilità pubbliche vengono assunte anche da soggetti privati e della società civile.

Il suo sviluppo in un primo momento è stato veicolato dalla legislazione speciale sul volontariato e la cooperazione sociale, mentre in un secondo tempo dalla legislazione sulle onlus e sull'associazionismo di promozione sociale che, insieme, hanno disegnato la cornice entro cui si sarebbero collocati i futuri rapporti di collaborazione fra soggetti pubblici e mondo del Terzo settore, soprattutto nell'ambito dei servizi sociali alla persona.

L'ultima fase di evoluzione del sistema di protezione sociale italiano, attualmente ancora in corso, è coincisa con l'approvazione della legge di riforma costituzionale n. 3/2001 che ha completamente ridisegnato il sistema delle competenze legislative tra lo Stato centrale e le sue articolazioni territoriali, consegnando alle Regioni e alle province autonome la potestà legislativa residuale in materia di servizi sociali.

L'attribuzione implicita alle Regioni ed alle Province autonome della competenza sulla materia degli interventi e dei servizi sociali ha prodotto due conseguenze principali:

- rendere "**concettualmente superata**" l'idea della legge n. 328/2000 come legge quadro (Fossati, 2014, p. 7);
- fare affiorare importanti ambiti trasversali dall'elenco delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, riguardanti anche l'assistenza sociale.

Il riferimento corre alla lett. m) dell'art. 117, comma 2, Cost. ed all'obbligo, ivi sancito, per lo Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali al fine di garantire il conseguimento di risultati minimi omogenei a tutela degli utenti.

Tale disposizione, se da un lato costituisce un limite all'operato regionale che dunque non potrà mai dispiegarsi al di sotto dei livelli così stabiliti, dall'altro rappresenta una base di partenza che può essere migliorata ed elevata attraverso atti di programmazione che innalzino e/o incrementino la gamma dei servizi offerti.

Nonostante le maggiori responsabilità, la **frammentazione quantitativa e qualitativa** degli interventi legislativi di livello regionale nella materia socio-assistenziale non è diminuita, dovendo infatti fare i conti con il **mancato assolvimento** da parte dello Stato dei compiti di programmazione e coordinamento tramite la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali (LIVEAS o LEP), così come chiesto dal rinnovato art. 117 Cost.

Nella logica di quest'ultimo articolo, la definizione dei principi da parte dello Stato avrebbe dovuto assicurare un certo livello di prestazioni in modo da rendere omogeneo il godimento dei diritti sociali, salva ovviamente la possibilità per le Regioni, modulata dalle differenti scelte di allocazione delle risorse, di garantire livelli anche più elevati.

Ad ogni modo, la riforma del 2001 ha avuto il merito di aggiungere un importante tassello al mosaico complessivo della tutela sociale, esplicitando il rapporto esistente fra i diritti sociali e l'erogazione delle

prestazioni necessarie a soddisfarli. L'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., ha sancito infatti in modo chiaro l'**indefettibilità** del godimento dei diritti sociali, almeno per una certa misura, ponendoli come condizione dello status di appartenenza della collettività nazionale.

A dispetto dei numerosi anni trascorsi dall'approvazione della riforma costituzionale, la materia dell'assistenza sociale pare ancora oggi dominata da un "decentramento senza principi" (Vivaldi, 2014, p. 277) che, stigmatizzato anche dalla Corte costituzionale², pregiudica fortemente l'attuazione a livello regionale del relativo diritto.

I livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali, a differenza di quelli sanitarie (LEA), non sono, infatti, mai stati determinati, lasciando le Regioni in una condizione di difficoltà sia per quanto attiene la definizione degli interventi da realizzare, che per quanto concerne le capacità del loro finanziamento.

In particolare, si ritiene che le difficoltà riscontrate nell'identificazione dei LIVEAS, derivino da:

- **estrema disomogeneità** dei contesti territoriali di riferimento;
- carattere multiforme di un settore che si definisce **in via residuale** rispetto alle altre aree del sistema di welfare;
- estrema mutevolezza dei bisogni assistenziali, necessariamente personalizzati e conseguente **minore grado di standardizzazione** delle relative prestazioni.

Il quadro attuale del sistema di assistenza sociale italiano si caratterizza così per la mancanza di un'azione uniformante dello Stato e per la vigenza di una legge, la n. 328/2000, **fortemente depotenziata** dopo la riforma del 2001 ma ancora interpretata come "manifesto culturale" (Franzoni, Anconelli, 2014, p. 13) dei valori, obiettivi e delle modalità di relazione della rete dei servizi alla persona.

La legge n. 328/2000 infatti, pur avendo perso la sua connotazione giuridica di legge quadro, influenza fortemente l'assetto organizzativo dei servizi sociali sui territori regionali, continuando tutt'ora a costituire un valido riferimento, variamente ripreso e declinato dalle singole Regioni nelle proprie legislazioni di sistema.

In tale contesto, la potestà legislativa delle Regioni nella materia assistenziale ha dovuto misurarsi con le peculiarità tipiche dell'assistenza sociale italiana, costituite dall'impianto **categoriale** delle misure sociali di intervento (spesso di natura emergenziale e sperimentale) e dai trasferimenti di risorse economiche gestite dal livello centrale rispetto ai servizi disciplinati dalle Regioni.

La prolungata crisi economica ha portato, in seguito, le Regioni ad adottare politiche sociali segnate dall'avvio di azioni di riordino del sistema di welfare che spaziano dalla riorganizzazione dei servizi fino alla revisione delle tariffe e delle modalità di partecipazione dei cittadini alle spese.

A ciò si aggiunga il rilievo dato dal fatto che il tasso di autonomia legislativa delle Regioni nelle diverse materie in cui si determinano gli interventi di tipo sociale risulta fortemente disomogeneo, rendendo spesso problematico il coordinamento fra ambiti che invece dovrebbero essere tra loro strettamente connessi, sia sotto il profilo degli obiettivi che dell'utilizzazione delle risorse e delle modalità di erogazione.

² In merito si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 296/2012, fortemente critica riguardo l'inerzia legislativa mostrata dallo Stato centrale.

1.2 Il mutato assetto del welfare italiano tra nuovi rischi e vulnerabilità sociali ed il rinnovato ruolo delle Regioni

Negli ultimi decenni si sono verificati numerosi mutamenti che hanno messo progressivamente in crisi il welfare italiano, ponendolo di fronte a nuove ed impegnative sfide, la più importante delle quali risiede nella sovrapposizione ai tradizionali bisogni collettivi (disoccupazione, pensioni, malattia, istruzione) di nuovi e trasversali rischi sociali.

La dimensione socio-assistenziale delle politiche di welfare è stata quella che ha risentito maggiormente dei cambiamenti avviatisi a partire dalla fine degli anni '70 del secolo scorso e che possono essere sinteticamente suddivisi nelle categorie di quelli economici e di quelli sociali.

Dal **punto di vista economico** il cambiamento maggiore ha riguardato il mondo dell'occupazione che, da generalmente a tempo indeterminato, è cambiato verso forme più flessibili e temporanee dei rapporti lavorativi, a causa non solo dei processi di destrutturazione del sistema di produzione di massa (con una conseguente riduzione degli organici), ma anche dei meccanismi di esternalizzazione delle attività e della parallela espansione del settore terziario.

Le profonde trasformazioni del mercato del lavoro italiano hanno impattato sul sistema di welfare socio-assistenziale, tradizionalmente improntato in **senso familistico** (Ferrario, 2014, p. 14), ovvero tale da privilegiare quale destinatario principale delle prestazioni la duplice figura del padre di famiglia e del lavoratore con un impiego a tempo indeterminato.

A fronte della diminuzione dell'impiego di forza lavoro maschile, tradizionalmente addetta ai settori produttivi, vi è stata invece un'importante crescita dell'occupazione femminile (la c.d. "femminilizzazione del mercato del lavoro"), in particolare nel campo dei servizi.

Questa rivoluzione nei tradizionali ruoli dell'uomo e della donna hanno prodotto ricadute molto importanti nelle dinamiche familiari, in particolare sotto il profilo delle esigenze di cura.

Uno dei più importanti effetti del mutamento dei livelli occupazionali di genere è stato infatti l'ingresso nel panorama delle politiche socio-assistenziali della nuova **questione della conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare** e della necessità di trovare risposte alternative al tradizionale lavoro femminile di cura dei figli e delle persone anziane non autosufficienti.

Dal **punto di vista strettamente sociale**, invece, i due macro-fenomeni che hanno avuto (e continuano ad avere) un effetto importante sul welfare socio-assistenziale italiano sono stati l'invecchiamento della popolazione e la "pluralizzazione" delle forme familiari (Ranci, Pavolini, 2015, p. 79).

L'invecchiamento della popolazione (persone ultra sessantacinquenni), è passato dal 18,7% del 2002 al 22% del 2016, accompagnandosi inoltre alla diminuzione della popolazione attiva compresa tra i 15 e i 64 anni, passata dal 67,1% al 64,3%³.

Con l'espressione "**pluralizzazione delle forme familiari**" si intende, invece, fare riferimento alle nuove modalità di costruzione della famiglia che nel tempo hanno dato luogo ad un aumento del numero assoluto delle famiglie rispetto alla popolazione complessiva, ad una riduzione del numero medio dei suoi componenti e ad una diversa tipologia di composizione.

Il combinarsi di questi fattori, unitamente alla diminuzione del tasso di natalità che sta interessando da molti anni il nostro Paese, ha prodotto una moltiplicazione di situazioni individuali e familiari

³ Dati Istat al 1 gennaio 2016.

particolarmente vulnerabili, sia sotto il profilo della capacità reddituale che della conciliazione tra vita lavorativa e familiare, come nel caso dei nuclei familiari composti da soli anziani o da genitori separati con figli minorenni.

Sommati insieme, tali fattori hanno portato i legislatori (statale e regionali) a concentrarsi maggiormente sulle **politiche familiari** ed, in particolare, su tutti quegli interventi di sostegno attivo e passivo alle famiglie in stato di criticità (famiglie monoreddito o con anziani o disabili a carico, con processi di separazione coniugale in corso o in condizioni di estrema povertà).

La crisi economica degli ultimi anni ha accentuato tali problemi portando un numero rilevante di famiglie a ridurre i consumi o ad indebitarsi per aiutare i propri componenti più fragili, innescando così un circolo vizioso che ha visto non solo il peggioramento progressivo delle condizioni di vita di coloro che già si trovavano in situazioni di difficoltà in epoca pre-crisi (con una cronicizzazione delle situazioni di povertà) ma anche uno scivolamento verso situazioni di indigenza di persone prima in condizioni di benessere.

Questi fenomeni nell'ordinamento giuridico italiano hanno impattato su una realtà di welfare sviluppatasi tardivamente e che, in breve tempo, è stata ritenuta inadatta a rispondere ai nuovi rischi e sfide sociali (Tabella 1.1), in particolare per l'inadeguatezza dell'offerta del sistema integrato di servizi a fronteggiare compiutamente i molteplici aspetti delle vulnerabilità collettive fra cui, oltre a quelle già menzionate, la povertà, l'emarginazione sociale, il disagio abitativo e la non autosufficienza.

Tabella 1. 1 Le nuove sfide sociali ed i relativi rischi

	Conseguenze	Sfide correlate
Trasformazione del mercato del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> - aumento della precarietà occupazionale ed economica; - impieghi a bassa remunerazione (c.d. "working poor") 	<ul style="list-style-type: none"> - contenere i costi crescenti dei nuovi rischi sociali; - adattare i tradizionali sistemi di welfare
Aumento dell'occupazione femminile	<ul style="list-style-type: none"> - riduzione della capacità di protezione sociale della famiglia; - problemi di conciliazione tra lavoro e cura 	<ul style="list-style-type: none"> - adattare i modelli di governance in un contesto di difficoltà per lo Stato nella gestione delle politiche sociali
Crisi economica mondiale	<ul style="list-style-type: none"> - politiche di <i>austerity</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - reperire risorse finanziarie utili per sviluppare nuovi programmi di welfare

Fonte: nostra elaborazione

La nascita di queste nuove forme di vulnerabilità sociale ha prodotto una forte pressione verso lo Stato centrale per la formulazione di politiche rivolte ad un superamento dei consolidati caratteri del sistema di welfare italiano, tradizionalmente individuato come familistico e assistenzialistico, dominato ovvero per la gran parte da erogazioni monetarie tendenti a fronteggiare unicamente il bisogno economico. Tra le nuove politiche assistenziali che hanno conosciuto maggiore espansione (Tabella 1.2) in questi ultimi anni possono essere fatte rientrare quelle:

- per la **lotta alla povertà**, finalizzate a sostenere attraverso misure di reddito minimo o di sostegno fiscale non solo quelle persone che sperimentano una condizione di grave povertà ma anche i nuovi soggetti a rischio di emarginazione sociale, come la categoria dei *working poor* o dei genitori divorziati con figli a carico. Una volta sancito il diritto universale ad essere sostenuti in caso di reddito inadeguato, gli strumenti di policy più adottati hanno riguardato sia programmi di sostegno per l'ingresso o il ritorno nel mercato del lavoro, sia l'erogazione di *voucher*, titoli cui corrisponde una certa somma di denaro, distribuiti agli utenti che restano liberi nella scelta dei servizi e dei relativi fornitori;
- per **promuovere la conciliazione tra lavoro e famiglia**, rivolte a sostenere non solo l'occupazione femminile ma anche a risollevare i tassi di natalità, garantire un uguale accesso ai servizi per l'infanzia (asili nido), concedere congedi parentali più consistenti, rivolti anche ai padri e favorire la flessibilità delle tempistiche di lavoro e dei servizi di utilità sociale. Sono stati utilizzati molteplici strumenti come ad esempio la distribuzione di sussidi economici utilizzabili dai beneficiari senza vincoli per organizzare la cura (*cash for care*);
- per la **tutela della non autosufficienza**, dirette a contrastare la crescita della domanda sociale derivante dall'aumento dell'invecchiamento della popolazione e dalla riduzione delle possibilità di cura interne alla famiglia mediante la predisposizione di soluzioni a livello di mercato o di servizi offerti di cura.

Tabella 1.2 Politiche sociali emergenti

	Riforme strutturali	Strumenti di policy
Lotta alla povertà	- programmi di reddito minimo e di inserimento sociale	- <i>voucher</i> ; - percorsi di riqualificazione professionale
Conciliazione cura-lavoro	- diritto ai servizi per l'infanzia; - congedi parentali obbligatori e/o con incentivi	- misura del <i>cash for care</i> ; - estensione della copertura dei servizi per l'infanzia
Non autosufficienza	- diritto ai servizi di cura	- maggiore libertà di scelta; - competizione tra fornitori di servizi (pubblici e privati)

Fonte: nostra elaborazione

Le nuove esigenze di protezione sociale hanno così richiesto lo sviluppo di misure finalizzate a tutelare la comunità nell'ambito di una strategia di riconfigurazione dei tradizionali sistemi di welfare.

Purtroppo, però, simili necessità si sono acuite in un periodo, quello del decennio appena trascorso, dominato da un contesto politico e finanziario improntato a scelte di *austerità* per il rispetto dei vincoli stringenti posti dal Patto di stabilità e crescita a livello europeo: tale situazione ha portato la maggior parte degli Stati europei, tra cui quello italiano, ad un restringimento dei margini di manovra ed a forti pressioni per la riduzione della spesa sociale⁴.

⁴ Si parla a tal proposito di *spending review* per indicare in ridimensionamento delle risorse imposto dal debito pubblico accumulato e dalla congiuntura con la crisi economica.

A causa di tali fattori in tutti i campi di policy è avvenuto un vero e proprio processo di *rescaling* (Kazepov, Berberis, 2008, p. 51), vale a dire di rimodulazione delle responsabilità finanziarie e organizzative attraverso un percorso di decentramento verso gli enti locali.

In particolare, nel contesto di una drastica riduzione delle risorse statali destinate ai bisogni sociali, sono state le Regioni ad aver maggiormente dimostrato una spiccata sensibilità sul punto, andando a ricoprire il ruolo di veri e propri “ammortizzatori sociali” e confermando così il carattere intrinsecamente locale dei servizi sociali.

Le Regioni infatti, in quanto enti territoriali dotati di autonomia legislativa e regolamentare, per la loro prossimità non solo territoriale ma anche culturale alle comunità di riferimento entro le quali si manifestano i bisogni, sono state in grado di elaborare risposte più mirate e diversificate per fronteggiare le diverse esigenze sociali.

L'impossibilità di catalogare con prevedibile certezza gli interventi ed i servizi sociali deriva infatti, non solo dalla forte individualizzazione degli stessi, in ragione della quale essi cambiano in base ai bisogni personali dei soggetti che li esprimono, ma anche dallo stretto legame tra le situazioni di disagio ed il luogo in cui quest'ultimo si esprime.

Il potenziamento del welfare locale è stato in grado di alimentare, in un rapporto bidirezionale, le politiche a sostegno delle nuove vulnerabilità sociali le quali, molto spesso coincidono proprio con lo sviluppo dei servizi territoriali, come nel caso della cura dell'infanzia o degli anziani non autosufficienti, piuttosto che dei processi di inserimento lavorativo.

Il processo di decentramento delle politiche e delle competenze di assistenza sociale realizzato nello scorso decennio, tale da far emergere l'ipotesi di un passaggio dal concetto di *welfare state* a quello di *welfare regions* ha avuto inoltre il pregio di promuovere innovazioni altrimenti difficilmente attuabili, sia per compensare la riduzione dei programmi centrali di welfare sia per estenderli e migliorarli qualitativamente.

1.3. La legge regionale n. 3/2008 quale premessa per un'azione nel campo delle politiche socio-assistenziali di Regione Lombardia

La sollecitazione verso una nuova stagione normativa nella materia socio-assistenziale, impressa dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, è stata raccolta da Regione Lombardia con l'adozione della **l.r. n. 3/2008** avente ad oggetto il *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale*, che ha abrogato la precedente l.r. n.1/1986.

La legge n. 3/2008, nel disciplinare la rete delle unità di offerta sociali, prende le mosse dalla volontà di promuovere condizioni di benessere e di inclusione sociale delle persone, delle famiglie e della comunità e dal fine di prevenire, rimuovere o quantomeno ridurre le situazioni di disagio dovute a condizioni economiche, psicofisiche o sociali (art.1).

In quest'ottica, la legge adottata da Regione Lombardia sposa una concezione **universalistica del diritto all'assistenza sociale**, inteso non solo come posizione soggettiva a vantaggio di determinati individui, bensì come diritto riservato ad una platea illimitata di destinatari, così come indeterminate sono, per natura, le situazioni scatenanti i bisogni sociali.

Nella consapevolezza, infatti, dell'impossibilità di cristallizzare la tipologia e lo stato dei bisogni sociali, il legislatore lombardo ha configurato un sistema aperto di servizi e di prestazioni (appunto le unità

d'offerta), non tipicizzato ma al contrario dinamico ed in grado di rispondere prontamente ai bisogni sociali.

Scegliendo di non individuare con esattezza e secondo criteri predefiniti i servizi da erogare nell'ambito delle diverse aree di intervento, la l.r. n. 3/2008 rimette agli enti competenti il compito di intervenire in sede amministrativa per la costituzione di nuove unità d'offerta, stabilendone i requisiti. In questo senso, la legge quadro di Regione Lombardia agisce in funzione non tanto del mero diritto all'assistenza di chi ne ha bisogno, quanto invece del più **ampio diritto alla tutela del benessere psicofisico di ogni persona**.

Simili indirizzi emergono nitidi già a livello dello Statuto d'autonomia della Regione, il quale tra i propri elementi qualificanti annovera il riconoscimento della persona umana come fondamento della comunità regionale, il rispetto della sua dignità ed il superamento delle discriminazioni e delle disuguaglianze civili, economiche e sociali (art. 2 St.).

Con la l.r. n. 3/2008 Regione Lombardia ha colto l'occasione per rinnovare la propria azione normativa e programmatica mediante l'adozione di nuove logiche alla base del modello di assistenza sociale e di nuove modalità organizzative e gestionali (Tabella 1.3).

In conformità ai valori espressi dalla Costituzione e dai principi enunciati dalla legge n. 328/2000, la legge quadro di Regione Lombardia prevede all'art. 2, comma 1, alcuni principi fondamentali cui informa il proprio governo della rete delle unità di offerta sociale, che si pongono in linea di continuità con l'andamento del welfare lombardo degli anni precedenti la sua approvazione.

Tra questi principi si possono annoverare:

- la scelta di una **strategia di tipo integrativo** rispetto a quella dello Stato;
- il superamento dell'assistenzialismo mediante la **centralità della persona** ed il sostegno alla sua **libertà di scelta**;
- la **famiglia quale principale interlocutore** delle politiche sociali;
- il **cittadino non solo come utente** ma anche come possibile generatore di welfare;
- **personalizzazione delle prestazioni** per una presa in carico globale ed effettiva della persona;
- la solidarietà sociale attraverso la **valorizzazione della sussidiarietà orizzontale** e la conseguente presenza di diversi erogatori di servizi (pubblici, privati, non profit, for profit) nel panorama del "quasi mercato"⁵ (Gori, 2011, p. 440).

A questi principi si collegano quattro grandi ambiti di intervento:

- le **famiglie**, attraverso interventi di sostegno della cura dei figli, delle relazioni familiari e della crescita delle competenze genitoriali;
- le **fasce deboli della popolazione**, attraverso interventi e misure sociali per minori, anziani, disabili, stranieri e le **aree della marginalità e dell'esclusione sociale**;
- la programmazione delle **politiche sociali territoriali**, nei termini dell'accompagnamento, attraverso le Linee Guida ai nuovi Piani di Zona;
- l'attuazione delle politiche per le **pari opportunità**, dentro a cui si inseriscono sia le misure per la conciliazione tra vita e lavoro, sia le misure di contrasto alla **violenza di genere**.

⁵ La nozione di "quasi mercato" rimanda all'applicazione nell'ambito dell'assistenza sociale di alcuni istituti di ispirazione liberista al fine di consentire sia l'ampliamento dell'offerta sia una maggiore libertà di scelta agli utenti del servizio.

Nel rispetto di tali principi, la legge regionale quadro persegue l'obiettivo della costituzione di una rete delle unità di offerta sociali adeguata ed improntata alla flessibilità delle prestazioni anche attraverso la predisposizione di **piani individualizzati di intervento** e caratterizzata dall'integrazione delle politiche sociali con le politiche sanitarie e di settore (istruzione, lavoro, casa). Le misure di intervento che la legge promuove per realizzare i fini in essa espressi si caratterizzano per il fatto che alla programmazione, progettazione e realizzazione della rete partecipano, secondo gli indirizzi definiti dalla Regione, oltre gli enti locali, anche le persone fisiche, le famiglie, i soggetti del Terzo settore e gli enti riconosciuti dalle confessioni religiose (art. 3).

Tabella 1.3 Target della legge quadro di Regione Lombardia n. 3/2008

Obiettivi del sistema integrato dei servizi e degli interventi di Regione Lombardia
<ul style="list-style-type: none"> - Progettazione di interventi socio-assistenziali in conformità al parametro della qualità; - rafforzamento dei livelli di integrazione sociali e sanitari nella direzione dell'istituzione di vere propri networks operativi; - attivazione di tutte le risorse presenti sul territorio allo scopo di raggiungere l'obiettivo di una rete di servizi articolata ed organica.

Fonte: nostra elaborazione

Per quanto concerne la **governance** la legge richiama espressamente il ruolo dei soggetti del Terzo settore e rafforza l'autonomia della famiglia e dei suoi componenti, ponendola in relazione con quei servizi pubblici e del privato sociale che possono aiutarla nel perseguire i propri fini.

La legge disciplina, dunque, una **struttura reticolare** definita nel testo normativo appunto "rete unica", comprendente il livello istituzionale, quello dell'intervento profit e non profit e quello delle reti primarie (famiglia).

Nel vasto campo della solidarietà sociale il modello lombardo di welfare ha puntato a dare più servizi ai cittadini ed in particolare alle persone in difficoltà attraverso una rete di opportunità fornita tanto dal pubblico che dal privato sociale (Terzo settore).

Passando dal piano teorico a quello pratico, Regione Lombardia in questi ultimi anni, ed in particolare durante la X Legislatura (2013-2018), ha inteso rimodulare il proprio sistema di welfare per adattarlo all'attuale scenario sociale, contraddistinto da una forte e perdurante crisi economica e dalla progressiva riduzione delle risorse disponibili.

Nello specifico, con il "**Programma Regionale di Sviluppo della X Legislatura**" (PRS), Regione Lombardia, ritenendo strategico in particolare il tema dello sviluppo dei sistemi di promozione, protezione ed inclusione sociale, ha progettato un **riordino del welfare** in modo da collocare al centro delle proprie politiche sociali la persona e la famiglia, attraverso una rinnovata attenzione alle modalità di sostegno del suo ruolo sociale e ai diversi bisogni dei suoi componenti.

Si inseriscono in questo disegno strategico le delibere di approvazione aventi ad oggetto:

- **"Un welfare che crea valore per le persone, le famiglie e la comunità"** con cui sono state poste le linee di indirizzo a livello di programmazione per il conseguimento di un sistema fondato sui bisogni dell'individuo (d.g.r. n. 2941/2014);

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
stato dell'arte e prospettive di sviluppo

- la costituzione della **Direzione Generale Reddito di Autonomia e Inclusione sociale** (d.g.r. n. 4235/2015).

La politica sociale di Regione Lombardia si è così strutturata in base ad alcuni ambiti di azione con interventi a favore di:

- **famiglie e minori** al fine di promuoverne il valore sociale e di sostenere le relative problematiche connesse a temi trasversali quali la disabilità, la povertà e la non autosufficienza;
- **soggetti a rischio di esclusione sociale** al fine di ridurre il più possibile i rischi di emarginazione, con specifica attenzione alle situazioni di povertà anche in conseguenza della crisi economica e a quelle di esclusione derivanti, ad esempio, dalla condizione di membro della popolazione carceraria;
- **persone affette da disabilità**, ponendo particolare attenzione ad una presa in carico della persona disabile caratterizzata dalla valutazione complessiva del soggetto e del sostegno ed accompagnamento nella costruzione e realizzazione del suo progetto di vita;
- **anziani**, considerando l'anziano come risorsa della comunità in una logica di solidarietà e di trasferimento di cultura e professionalità verso le nuove generazioni.

L'azione di Regione Lombardia nell'ambito delle politiche sociali ha trovato la sua massima espressione nel pacchetto di misure predisposte dalla Giunta regionale nel 2015 con cui sono state aggregate diverse misure in uno specifico programma di azioni per avviare il percorso lombardo al **Reddito di Autonomia**, integrativo rispetto all'intervento statale e rivolto a persone in difficoltà.

2. I PRINCIPALI ASSI DI INTERVENTO NELLE POLITICHE AFFERENTI AI NUCLEI FAMILIARI

La famiglia, nella sua valenza di formazione sociale essenziale al tessuto della collettività, si caratterizza non solo per essere un universo autonomo, generatore di dinamiche proprie interne, ma anche per le peculiari interazioni che pone in essere con i molteplici ambiti della società (lavorativi, economici e sociali) i quali, in varia misura, possono condizionarne e comprometterne le funzioni.

Tali interazioni richiamano la Repubblica all'adempimento degli obblighi derivanti dalle numerose disposizioni della Costituzione dedicate alla famiglia le quali pongono, appunto, in capo alle istituzioni il compito di agevolarne la formazione e l'adempimento delle funzioni educative, di mantenimento e di istruzione dei figli. A tale scopo, lo Stato e le Regioni sviluppano politiche sociali appositamente dedicate sia di natura socio-assistenziale che di carattere promozionale al fine di un effettivo benessere di tutti i componenti del nucleo familiare.

Queste politiche infatti, per la particolare attitudine a coinvolgere settori trasversali, quali quelli della spesa sociale e della crescita economica, strettamente connessi alle scelte di vita delle famiglie, contano numerose aree di intervento legislativo che spaziano dalle misure di tipo economico-fiscale (assegni per i nuovi nati, detrazioni per i figli a carico) a quelle concernenti la conciliazione fra vita lavorativa e familiare.

In questo vasto panorama di interventi, la legislazione delle Regioni italiane si connota per la sua estrema eterogeneità rappresentata dalle varieguate forme di sostegno alle famiglie, attraverso ad esempio il supporto alle responsabilità genitoriali piuttosto che i servizi per i minori o ancora l'attenzione rivolta alla dimensione della terza età e della non autosufficienza all'interno dei nuclei familiari.

Nonostante l'impegno crescente nei riguardi delle famiglie nell'ambito dell'assistenza sociale, ad oggi non è ancora possibile riscontrare un preciso quadro normativo di riferimento in materia (Tommasone, 2012, pp. 34-37) a causa dell'approccio tradizionalmente adottato dalle istituzioni in questo settore che, a lungo, hanno identificato la famiglia solo quale destinataria indiretta⁶ di politiche e discipline giuridiche afferenti direttamente ad altre specifiche materie (invalidità civile, tutela della maternità, disabilità, diritto alla salute, all'istruzione, ecc.)⁷.

A simili considerazioni si deve inoltre aggiungere che la regolamentazione di tali interventi è riconducibile ad una pluralità di ordinamenti diversificati sul territorio nazionale, dove alla normativa concernente i settori di competenza statale si aggiungono le più diverse forme e tipologie di azioni nelle materie di competenza regionale e in quelle proprie degli ordinamenti locali.

⁶ È solo infatti a partire dalla legge n. 328/2000 che il legislatore nazionale ha dedicato un'attenzione specifica alla famiglia, sancendo all'art. 16 da un lato il suo rilievo quale centro di imputazione di interessi costituzionalmente protetti e dall'altro le specifiche esigenze di sostegno in funzione di compiti di solidarietà che solo all'interno del gruppo familiare possono essere assolti.

⁷ Si pensi ad esempio all'atteggiamento tenuto in passato dal legislatore nazionale per affrontare il tema del lavoro di cura, seguendo un approccio puramente di protezione dal rischio infortunistico per invalidità permanente per il lavoro svolto in ambito domestico (l. n. 493/1999) e di iscrizione (facoltativa) a forme di previdenza al fine di consentire prestazioni pensionistiche a chi espleti in via esclusiva attività di cura (d.lgs. 565/1996).

Il risultato di tale frammentazione a livello di interventi e di politiche ha prodotto una strategia italiana in materia di assistenza sociale alle famiglie caratterizzata da **tre grandi squilibri** (Del Boca, Rosina, 2009, p. 11):

- **geografico**, in quanto fortemente diversificata in funzione delle governance regionali;
- **generazionale**, ovvero sbilanciata verso un maggiore sostegno agli anziani ed ai soggetti non autosufficienti piuttosto che nei confronti della componente giovanile, con conseguente delega alle famiglie delle numerose difficoltà derivanti dalla transizione dall'adolescenza alla vita adulta;
- **di genere**, a causa del ritardo accumulato dall'Italia nel raggiungimento di un effettivo modello paritario tra i sessi sia nelle funzioni di cura che nel mercato del lavoro.

2.1 Il sostegno alle responsabilità genitoriali e gli strumenti di conciliazione famiglia-lavoro

Un particolare settore di intervento della politica sociale a favore delle famiglie si sostanzia in una serie di discipline volte a consentire l'espletamento degli obblighi genitoriali di cura e di assistenza, conseguenti alla nascita o all'ingresso di un figlio nella famiglia, attraverso il classico strumento del congedo e di quello più moderno costituito dalle misure per la conciliazione fra vita familiare e vita lavorativa.

Dando per acquisite le utilità ricavabili dalle varie forme di congedi (di maternità, paternità, parentali), la cui disciplina affonda le radici già a partire dagli anni '70 del secolo scorso⁸, le politiche di conciliazione casa-lavoro agevolano la scelta della genitorialità grazie alle positive ricadute su molteplici fronti (occupazionali, economici e di genere).

Le policy di conciliazione infatti, ricercando soluzioni propedeutiche ad un punto di equilibrio tra tempi familiari e lavorativi sono in grado:

- dal punto di vista della donna, di incidere, aumentandola, sulla base occupazionale e quindi di favorire l'innalzamento del tasso di natalità, rendendo compatibile la scelta della genitorialità con quello dell'ingresso e, soprattutto, della permanenza nel mercato del lavoro;
- nell'ottica maschile invece, di valorizzare pienamente la dimensione bilaterale della genitorialità per innovare la tradizionale visione della famiglia strutturata secondo ruoli prestabiliti (quello di *breadwinner* del padre e di *caregiver* della madre).

La cornice legislativa nazionale in materia

Il tema del sostegno alla responsabilità genitoriale è stato negli anni particolarmente presente nell'agenda politica del legislatore nazionale, mutando gradualmente la propria fisionomia ed approdando verso soluzioni più moderne ed in linea con le nuove esigenze sociali.

⁸ La disciplina in materia di congedi parentali trae origine dalla l. n. 1204/1971 in materia di congedi per maternità e paternità per lavoratori subordinati, poi estesi ai lavoratori autonomi dalla l. n. 535/1987 e da ultimo a quelli c.d. parasubordinati quali i lavoratori a progetto della l. n. 296/2006. Il sistema è stato poi ridisegnato dalla l. n. 53/2000, per approdare infine al T.U. di cui al d.lgs. n. 151/2001.

Il tentativo di offrire una panoramica esaustiva, seppure necessariamente sintetica, del quadro normativo statale in materia, può essere intrapreso suddividendo idealmente il medesimo in tre fasi, corrispondenti all'incirca agli anni '70 e '90 del secolo scorso ed infine agli anni più recenti.

La **prima tranche** di interventi legislativi è coincisa con l'introduzione di alcuni istituti giuridici e servizi sociali di pubblico interesse quali gli asili nido (l. n. 1044/1971), i consultori familiari (l. n. 405/1975) ed i servizi per l'educazione ed il sostegno alla sfera della procreazione consapevole, della maternità ed infanzia (l. n. 44/1976).

La **seconda** fase, che può invece essere individuata durante gli anni '90-2000, si è caratterizzata per un'attenzione più marcata ai temi della parità di genere (l. n. 125/1991) – anche sotto il profilo della promozione dell'imprenditoria femminile (l. n. 215/1992) e della conciliazione fra tempi di cura e di lavoro (l. n. 53/2000) – attraverso la predisposizione di un sistema di congedi parentali (d.lgs. n. 151/2001).

In particolare, con la legge n. 53/2000, Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità e per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città, il legislatore ha demandato alle Regioni il compito di adottare apposite norme per il coordinamento da parte dei comuni degli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici e degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche nonché per la promozione dell'uso del tempo ai fini di solidarietà sociale.

Nell'ultima e più recente tranche di interventi normativi il legislatore statale ha operato, in particolare a partire dal 2012, superando il tradizionale obiettivo di sostenere la genitorialità, per addivenire alla promozione di una cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli all'interno della coppia. Sposando infatti un'idea diversa di conciliazione, alla luce della quale gli uomini sono considerati attori protagonisti del contesto familiare al pari delle donne, il legislatore nazionale è passato ad una disciplina con una diversa prospettiva, non più focalizzata sulla sola conciliazione dei ruoli femminili ma ispirata ad una più equa ripartizione dei carichi di cura tra i genitori all'interno della coppia.

Diversamente infatti dal classico strumento del congedo di maternità, il legislatore ha introdotto alcuni strumenti per l'attuazione di una vera e propria **conciliazione condivisa** tra cui:

- il **congedo di paternità**, consistente in un congedo obbligatorio con carattere aggiuntivo rispetto al congedo di maternità e di un **congedo facoltativo**, fruibile in alternativa alla madre e quindi sussidiario del congedo obbligatorio spettante a quest'ultima;
- il **congedo parentale**, riconosciuto in via autonoma ad entrambi i genitori comprensivo di un **bonus papà** per incentivare i padri a ricorrervi e così colmare il *gender gap* nella fruizione del congedo;
- il c.d. **bonus infanzia**, misura economica sotto forma di *voucher* per l'acquisto di prestazioni di cura per offrire un'opportunità di rientro più rapido alla lavoratrice subito dopo la nascita del figlio;
- **incentivi contributivi e normativi** per le aziende che adottano modelli di telelavoro o altre soluzioni innovative per conciliare i tempi di vita e lavoro dei propri dipendenti;
- ulteriori **policy di flessibilità del tempo**, come part-time richiedibili in alternativa al congedo parentale, opportunità di telelavoro e di *smart-working* (lavoro agile).

Tabella 2.1 Politiche e strumenti per le famiglie messe a disposizione dello Stato sociale

	Diretti o indiretti	Trasferimento in denaro o servizi
Politiche e strumenti	Congedi parentali	Servizi per le famiglie (asili nido, centri genitori-figli)
	Congedi paternità	Politica fiscale per le famiglie
	Assegni per i figli/persone a carico	

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 2.2- Misure statali a sostegno delle responsabilità genitoriali

	Fonte	Contenuto
Congedi di maternità	D.lgs. 80/2015	Il loro utilizzo è stato progressivamente esteso sia sotto il profilo del tempo che della platea dei destinatari (anche lavoratrici iscritte alla gestione separata dell'Inps)
Congedi paternità	L. n. 92/2012	Congedo obbligatorio di 2 giorni per il padre lavoratore dipendente da fruire entro i primi cinque mesi dalla nascita del figlio. La legge di stabilità per il 2017 ha previsto per il 2018 4 giorni fruibili anche in via frazionata
Voucher baby sitting o Bonus infanzia	L. n. 92/2012	Contributo economico per il pagamento di baby sitter o asili nido per le madri lavoratrici dipendenti o parasubordinate per 6 mesi (alternativo al congedo facoltativo)
Bonus bebè	L. n. 190/2014	Assegno di natalità annuale per i primi tre anni di vita del bambino nato o adottato tra il 2015 e il 2017
Bonus mamma domani	L. n. 232/2016	Premio monetario alle future mamme (naturali, adottanti, affidatarie) a partire dal 1 gennaio 2017, corrisposto in un'unica soluzione
Bonus asili nido	L. n. 232/2016	Buono economico in compensazione di rette di asili nido pubblici e privati per i bambini nati a partire dal 1 gennaio 2016
Sostegno alla natalità	D.p.c.m 8 giugno 2017	Fondo di sostegno istituito per favorire l'accesso al credito delle famiglie con uno o più figli nati o adottati dal 1 gennaio 2017
Dimissioni	D.lgs. n. 151/2015	Procedura telematica per le dimissioni volontarie per contrastare la pratica delle c.d. "dimissioni in bianco" fatte firmare alle donne dai datori di lavoro
Welfare aziendale	L. n. 232/2016	Beneficio di una tassazione agevolata sui premi di risultato fino a 2000 euro o ticket cartacei o elettronici di valore equivalente per l'acquisto di servizi accreditati (asili nido, assistenza anziani)

Policy di flessibilità del tempo	D.lgs. n. 80/2015	<ul style="list-style-type: none"> - flessibilità di tipo temporale (part.time); - flessibilità di tipo spaziale (telelavoro); - flessibilità di tipo temporale spaziale (<i>smartworking</i>)
----------------------------------	-------------------	---

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 2.3 Strumenti di sostegno economico alle famiglie - tipologie

	Permanenti	Sporadici
Strumenti di sostegno	<ul style="list-style-type: none"> • Detrazioni fiscali per familiari a carico; • Assegni familiari calcolati sul reddito familiare 	<ul style="list-style-type: none"> • Bonus bebè; • Bonus asili nido

Fonte: nostra elaborazione

L'intervento legislativo e di policy di Regione Lombardia

Il settore di politica sociale a supporto delle responsabilità genitoriali, anche e soprattutto attraverso gli strumenti di conciliazione famiglia-lavoro, è oggetto da parte della Regione Lombardia di un numero cospicuo di interventi di tipo legislativo.

A partire infatti dalla **I.r. n. 23/1999, Politiche regionali per la famiglia**, il nucleo familiare è stata individuato quale soggetto sociale principale produttore di welfare per i propri membri e per la collettività. In questa ottica la legge citata si propone di realizzare un'organica ed integrata politica di sostegno al nucleo familiare favorendo:

- la maternità e paternità consapevoli;
- la solidarietà fra generazioni;
- la parità fra uomo e donna;
- la corresponsabilità dei genitori negli impegni di cura e di educazione dei figli;
- ogni altra politica sociale diretta a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono alla persona il pieno sviluppo nella famiglia.

Nel rispetto inoltre della libera scelta della famiglia in ordine ai soggetti giuridici erogatori di prestazioni e del principio di sussidiarietà la I.r. 23/1999 si propone di sostenere le iniziative:

per la creazione di reti primarie di solidarietà, l'associazionismo e la cooperazione per favorire forme di auto-organizzazione e di aiuto solidaristico tra le famiglie per le funzioni di cura; delle reti sociali tendenti a sviluppare le capacità delle famiglie ad assumere con pienezza le proprie funzioni educative e sociali.

Nell'ambito del sistema di servizi, sussidiario rispetto alla famiglia, tracciato dalla I.r. 23/1999 la Regione Lombardia adotta una serie di interventi che supportano la famiglia in tutto il suo ciclo di vita, dalla formazione (mediante agevolazioni finanziarie come i contributi per l'acquisto della prima casa per le giovani coppie o il prestito sull'onore, art. 3) fino al suo allargamento con misure per la

conciliazione (potenziamento della ricettività degli asili nido, sperimentazione di forme di auto organizzazione familiare come i nidi famiglia e le banche del tempo, art. 4).

Riconfermata l'importanza del sostegno alla famiglia nella politica socio assistenziale di Regione Lombardia nella legge quadro n. 3/2008, *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario*, il legislatore regionale ha in seguito sviluppato altri due provvedimenti in tema di conciliazione casa-lavoro e di parità di genere nei compiti di cura.

Si tratta delle **I.r. n. 28/2004**, *Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione delle città* – finalizzata a sostenere le pari opportunità fra uomini e donne e a favorire la qualità della vita attraverso la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura parentale – e della **I.r. n. 22/2006**, *Parità di genere e conciliazione tra tempi di lavoro e di cura*, nella quale si afferma l'impegno della Regione verso azioni di sistema per l'inserimento e la continuità occupazionale delle donne. In particolare, in quest'ultima legge il Consiglio regionale ha promosso un sistema di incentivi economici (*voucher*) e una serie di azioni e servizi tra cui: servizi domiciliari e asili aziendali, misure di rientro nel mercato del lavoro dopo periodi di assenza e piani aziendali e territoriali per la ridefinizione degli orari di lavoro e dei tempi delle città.

Con l'avvio della X legislatura Regione Lombardia ha proseguito il proprio impegno nella valorizzazione delle politiche di supporto alle responsabilità genitoriali, sia dal punto di vista legislativo, adottando la **I.r. 18/2014**, *Norme a tutela dei coniugi separati o divorziati, in condizione di disagio, in particolare con figli minori*, sia dal punto di vista delle policy. La I.r. si rivolge a favore dei coniugi separati o divorziati, in condizioni di disagio sociale ed economico, in particolare con figli minori o con figli maggiorenni portatori di handicap grave ed è rivolta a garantire una maggiore centralità del ruolo dei genitori nella vita dei figli, tentando di risolvere alcuni dei problemi più comuni che possono presentarsi a seguito di una rottura del nucleo familiare (recupero di un'esistenza dignitosa e dell'autonomia abitativa).

Il sostegno alla famiglia e al ruolo genitoriale viene fornito nel testo della legge 18/2014 attraverso la valorizzazione dei consultori pubblici e privati quali centri per la famiglia dedicati alla mediazione familiare, all'orientamento, alla consulenza legale, psicologica, sociale, educativa genitoriale, con specifica attenzione alle situazioni di fragilità e di conflitto familiare (art. 4). Si aggiungono inoltre interventi di sostegno abitativo, come la promozione di protocolli d'intesa per la concessione di alloggi a canone agevolato o l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica in via d'urgenza in deroga alle graduatorie comunali (art. 5, poi attuato mediante il Regolamento regionale n. 7/2015) e di sostegno economico (art. 6). L'art. 5, in particolare, prevede interventi di supporto a favore dei coniugi separati o divorziati in condizione di disagio economico che a seguito di provvedimento dell'autorità giudiziaria sono obbligati al versamento dell'assegno di mantenimento dei figli e non hanno la disponibilità della casa familiare.

Le misure di sostegno connesse alla I.r. n. 18/2014, inizialmente concretizzatesi nella costituzione del **Fondo Sostegno** e nell'erogazione di contributi economici ai genitori in presenza di figli minori, dal 2017 sono state modificate in misure specificamente finalizzate al sostegno abitativo. Con la d.g.r. n. 5936/2016 infatti Regione Lombardia approva interventi di sostegno con l'obiettivo generale di mettere a disposizione di genitori separati o divorziati, alloggi sociali a prezzi contenuti, per favorire la prossimità rispetto alla dimora dei figli.

Da ultimo Regione Lombardia ha varato con la I.r. n. 10/2017 il c.d. **Fattore Famiglia Lombardo (FFL)**, un indicatore della situazione reddituale e sociale integrativo dell'Indicatore della Situazione Economica equivalente (ISEE).

Il FFL si inserisce all'interno delle politiche portate avanti dalla Regione Lombardia per agevolare la formazione della famiglia e l'adempimento dei relativi compiti, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Il suo scopo è quello di integrare l'ISEE di modo che il calcolo dei punteggi per accedere alle prestazioni di welfare tenga maggiormente in considerazione il numero dei figli (e della loro età) nella famiglia e la presenza in quest'ultima di soggetti in stato di fragilità come donne in stato di gravidanza, anziani, disabili.

I settori di welfare coinvolti dal fattore famiglia concernono:

- l'area scolastica, in quanto l'indicatore incide sulle graduatorie per il Bonus scuola e per il buono libri della Dote scuola;
- l'abitazione, con riferimento ai contratti di locazione a canone concordato;
- il trasporto pubblico, in quanto si rivede il meccanismo di assegnazione dei contributi per gli abbonamenti;
- i servizi per l'impiego, in quanto l'indicatore incide sull'accesso a progetti di inserimento lavorativo per disoccupati da almeno tre anni;
- altri ambiti sociali e la quota a valenza sociale delle prestazioni sociosanitarie.

A livello di policy, la X legislatura di Regione Lombardia ha visto un'accentuazione del tradizionale impegno nel campo della politica socio-assistenziale a supporto della famiglia a partire dalla d.g.r. n. 116/2013 con cui è stato istituito un **Fondo regionale a favore della famiglia e dei suoi componenti fragili**, inteso quale strumento attraverso il quale promuovere interventi, anche di natura economico finanziaria, finalizzati a valorizzare i compiti familiari e tutelare il benessere di tutti i componenti della famiglia, incluse le persone fragili e non autosufficienti.

In funzione di questo Fondo e durante tutta la X legislatura, la Regione ha messo a disposizione di gruppi individuati di beneficiari *voucher* di diverso valore per l'acquisto di prestazioni e servizi attraverso alcune misure finalizzate alla tutela della salute di persone fragili quali anziani non autosufficienti, minori con gravissime forme di disabilità e vittime di abusi o maltrattamenti. Fra queste misure, tra le quali si annoverano ad esempio la "residenzialità leggera" e quella per minori con gravissima disabilità, la misura con maggiori risvolti sociali è stata quella denominata **Comunità minori**, consistente nel riconoscimento di un *voucher* giornaliero a favore di minori vittime di abuso, violenza o maltrattamento per l'acquisito di interventi socio sanitari, educativi, sociali, fruibili presso comunità educative, comunità familiari e Alloggi per l'autonomia.

In particolare, con espresso riferimento all'attuazione della l.r. n. 18/2014, sono stati adottati alcuni atti amministrativi per la regolazione di alcuni benefici destinati ai genitori in fase di separazione o divorzio ed in stato di grave difficoltà economica tra i quali contributi economici e progetti per il supporto personalizzato al reinserimento sociale della persona (d.g.r. nn. 2513/2014 e 3259/2015).

Uno strumento particolarmente importante nel percorso di sostegno alle responsabilità genitoriali messo a punto dalla Regione Lombardia è stata a partire dal 2015 la sperimentazione del programma di azione "**Reddito d'autonomia**", comprensiva di un pacchetto di misure rivolte alle famiglie e ai cittadini in condizioni di vulnerabilità economica e sociale. Tramite questa misura di policy, la Regione ha inteso creare uno strumento per l'attuazione di politiche integrate che permettesse ulteriori opportunità alle famiglie di accedere a prestazioni in ambito sociale, abitativo, sanitario e di ricerca del lavoro per impedirne il rischio di scivolamento nella povertà.

Nel 2016 il **Programma Reddito d'Autonomia** si è evoluto (d.g.r. n. 5060/2016) contemplando tra le misure i c.d.:

- Bonus Famiglia;
- Nidi Gratis;
- Voucher Autonomia;
- Progetto di Inserimento Lavorativo (PIL);
- Esenzione Super Ticket.

Tra queste, le misure a valenza socio-assistenziale direttamente rivolte a sostenere le responsabilità genitoriali sono state le misure Nidi gratis e Bonus famiglia.

- La misura "**Nidi gratis**", ponendosi quale strumento integrativo alla funzione socio educativa del nido, consiste per quelle famiglie in possesso dei requisiti stabiliti, nell'azzeramento della retta pagata per i nidi e micronidi pubblici e privati, tramite la modalità del rimborso. L'agevolazione ha l'obiettivo primario di favorire la **conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei genitori**, in particolare per le madri che devono inserirsi, reinserirsi o permanere nel mondo del lavoro dopo la gravidanza.

Tabella 2.4. - Scheda misura Nidi gratis

Misura Nidi gratis	
Beneficiari	Famiglie economicamente fragili con minori dai 3 ai 36 mesi
Finalità	Attraverso l'inserimento del bambino al nido, favorire l'occupazione delle madri, da promuovere anche in una logica di conciliazione
Requisiti	- Residenza in RL per entrambi i genitori (uno almeno da 5anni); - ISEE uguale o inferiore a 20.000 euro; - Essere entrambi occupati o avere sottoscritto un Patto di Servizio Personalizzato ai sensi del d.lgs. n. 150/2015;

Fonte: nostra elaborazione

2) La misura Bonus famiglia prevede invece un'erogazione finanziaria in un arco di tempo da 6 mesi prima della nascita del bambino fino a sei mesi dopo.

Tabella 2.5. Scheda misura Bonus famiglia

Misura Bonus famiglia	
Beneficiari	Famiglie vulnerabili
Finalità	Sostenere la maternità nelle famiglie vulnerabili ed i percorsi di crescita dei nuovi nati
Requisiti	Residenza in RL per entrambi i genitori (uno almeno da 5 anni); ISEE ≥20.000 euro

Fonte: nostra elaborazione

Un percorso innovativo nell'ambito delle politiche di conciliazione, in grado di valorizzare i territori e di ripensare il ruolo dei tanti stakeholder che operano al loro interno (Èupolis 2016) è stato inoltre rappresentato dalla sperimentazione, successivamente consolidatasi, delle **Reti Territoriali di Conciliazione (RTC)**. Durante la X legislatura tale strumento è stato implementato attraverso la costituzione di 15 RTC, in seguito ridotte a 8 (una per ogni ATS) strutturato su un particolare sistema di governance territoriale articolato su tre livelli di cui:

- uno regionale, rappresentato dalla cabina di regia regionale;

- uno intermedio, costituito dalle singole reti territoriali con la Asl come ente capofila;
- uno infine vicino al territorio sviluppato a partire dalle Alleanze Locali (attualmente 63), *partnership* in cui sono esplicitati i ruoli, le modalità di partecipazione e gli apporti economici, tecnici e di contenuto provenienti dai vari soggetti attivi della Rete, per un totale di 1100 enti aderenti.

Tra gli interventi di conciliazione vita-lavoro rientrano ad esempio:

- servizi di cura e socioeducativi per l'infanzia e l'adolescenza, quali centri estivi e nei periodi di chiusura delle scuole, pre e post scuola, *tagesmutter* e baby-sitter;
- servizi di trasporto per soggetti fragili (disabili, anziani);
- consulenza a micro, piccole e medie imprese e reti di impresa per usufruire del regime di defiscalizzazione, contrattazione di secondo livello, misure flessibili di lavoro (*smart working*, telelavoro ecc..).

2.2 Interventi a sostegno dell'infanzia e dell'adolescenza

Tra i molteplici settori di intervento delle politiche socio-assistenziali a sostegno della famiglia è ricompreso anche quello relativo alla tutela dei minori e della fasce più giovani della popolazione.

Infatti, il tema del riconoscimento e della garanzia dei diritti dei soggetti in età evolutiva ha subito, negli ultimi decenni, una significativa evoluzione nel senso di un rafforzamento sia del diritto all'autodeterminazione del minore che dell'attenzione verso le garanzie della sua più fragile posizione all'interno della società.

Entro i confini di questa più moderna consapevolezza, il testo costituzionale è stato riletto alla luce di un chiaro obbligo nei confronti del legislatore di predisporre un sistema di **tutela sociale globale** (rispondente ovvero a tutte le esigenze di assistenza) e **universale** (rivolta a tutti i più giovani senza alcuna distinzione) a favore dei minori.

A tale scopo, le azioni delle istituzioni legislative, centrale e regionali, per l'evoluzione della relativa disciplina si muovono in un'ottica complementare.

La cornice legislativa nazionale in materia

Tra le fonti statali in materia di tutela della figura del minore deve in primis essere segnalata la **I. n. 194/1983, Diritto del minore ad una famiglia**, all'interno della quale si afferma il diritto del minore a crescere ed essere educato nella propria famiglia e, a tale scopo, si stabilisce uno specifico impegno delle istituzioni per la prevenzione delle situazioni d'abbandono e per l'attivazione di interventi socio-assistenziali a sostegno dei nuclei familiari a rischio. All'interno della legge vengono inoltre disciplinati due istituti giuridici idonei agli scopi perseguiti, costituiti dall'**affidamento** e dall'**adozione**.

Solo però a partire dalla **I. n. 285/1997, Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza**, viene apprestato per la prima volta un **modello di protezione globale del minore e della sua famiglia**. Tale legge infatti, promuovendo un insieme di azioni tese a sviluppare e a proteggere la persona del minore, riconosciuto quale titolare di diritti sociali, adotta due distinte tipologie di interventi:

- di tipo **preventivo**, per affrontare il disagio prima che diventi conclamato;
- di tipo **promozionale**, diretto a perseguire il benessere materiale e relazionale del minore nel suo ambiente di vita, a partire da quello familiare.

Anche la legge quadro n. 328/2000 contribuisce a completare la cornice normativa in materia di politiche sociali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, ricomprendendo infatti nel livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili ai sensi dell'art. 22, comma 2, anche gli **interventi a sostegno dei minori in situazioni di disagio**.

A pochi anni di distanza la **I. n. 206/2003**, recante disposizioni per il riconoscimento e la valorizzazione della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti svolgenti attività similari, ha sviluppato il tema **della socializzazione** del giovane, mediante la promozione di programmi, azioni ed interventi, finalizzati alla diffusione dello sport, della solidarietà nonché al contrasto dell'emarginazione, discriminazione e devianza sociale.

La panoramica sulla legislazione statale in materia di infanzia e di adolescenza si chiude con due leggi di più recente produzione: con la **I. n. 112/2011** con cui lo Stato si è conformato, seppure con ritardo rispetto ad alcune Regioni precorritrici, alle disposizioni della Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo del 1989, istituendo la figura **dell'Autorità garante per l'infanzia e per l'adolescenza** ed infine con la **I. n. 47/2017**, *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, volta al rafforzamento degli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento a favore dei **minori stranieri**.

L'intervento legislativo e di policy di Regione Lombardia

Fin dal momento in cui le è stata riconosciuta una competenza esclusiva in materia di assistenza sociale, la Regione Lombardia ha approntato un dettagliato sistema normativo di favore verso la figura del minore, caratterizzato dalla presenza di numerose leggi di settore dedicate all'implementazione di politiche di prevenzione del disagio minorile e giovanile.

Il panorama normativo di Regione Lombardia, particolarmente nutrito sul tema dei minori e dei giovani quali destinatari di interventi sociali, ha seguito negli anni quattro precise direttrici, perseguite sia a livello normativo (legislativo e regolamentare) che politico.

1) Valorizzazione degli ambienti educativi e sociali destinati al minore

In questo particolare ambito il Consiglio regionale lombardo è intervenuto con due leggi rivolte a sostenere il diritto del minore a crescere ed a essere educato nella famiglia, identificata quale luogo naturale per il suo sviluppo e benessere (**I.r. n. 34/2004**, *Politiche regionali per i minori*), in sinergia con altri ambienti educativi e sociali a lui destinati, fra i quali, ad esempio, gli oratori all'interno delle parrocchie (**I.r. n. 22/2001**, *Azioni di sostegno e di valorizzazione della funzione sociale ed educativa svolta dalle parrocchie mediante gli oratori*) e gli altri enti svolgenti attività educative e sociali analoghe così come da r.r. n. 12/2003.

È opportuno sottolineare come la I.r. n. 34/2004 si ponga in chiave complementare rispetto alla precedente **I.r. n. 23/1999**, *Politiche regionali per la famiglia*, al cui interno, fra le finalità perseguite, è indicata anche quella della promozione delle attività di tutela, assistenza e consulenza a sostegno dei minori privi dei genitori o sottoposti a maltrattamenti, abusi e abbandoni.

Al fine di sostenere iniziative volte a salvaguardare l'integrità fisica e lo sviluppo armonioso della personalità del minore, il legislatore regionale all'interno della l.r. 34/2004 ha previsto l'istituzione dell'**Osservatorio regionale sui minori** per un costante monitoraggio dei fenomeni inerenti la realtà minorile ed ha stabilito che all'interno della rete d'offerta sociale destinata ai minori siano previste:

- attività educative, aggregative e ricreative che concorrono alla promozione del benessere dei minori;
- attività volte a rimuovere le cause del disagio e a tutelare il minore in caso di inesistenza o inadeguatezza della famiglia, violenze, maltrattamenti o abusi;
- attività ed interventi innovativi, inclusi quelli che scaturiscono dalla progettualità diffusa espressa dalle famiglie, singole o associate, dai comuni e dalle province e dagli altri soggetti coinvolti.

Inoltre, una peculiarità della l.r. n. 34/2004 consiste nella promozione e nella definizione di **politiche intersettoriali** destinate ai minori, sostenute dalle Direzioni Generali dell'Esecutivo regionale che attuano interventi in ambiti prettamente minorili quali quello sociale, socio sanitario e sanitario sportivo, culturale, di formazione e di inserimento lavorativo.

In chiave complementare si staglia anche la **l.r. n. 25/2017, Disposizioni per la tutela delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria**, laddove, infatti, promuove, favorisce e finanzia interventi e progetti volti al sostegno e allo sviluppo del percorso di reinserimento sociale dei minori sottoposti a procedura penale, in collaborazione con il Centro per la Giustizia Minorile.

A livello di policy, la Regione ha approvato con d.g.r. n. 4413/2015 la proposta progettuale, successivamente implementata con d.g.r. n. 5019/2016, per la realizzazione di forme di aggregazione giovanile nell'ambito degli oratori lombardi con il contributo del Fondo Nazionale Politiche Giovanili. Inoltre, in attuazione del quadro normativo sopra menzionato, Regione Lombardia ha adottato nel corso della X Legislatura **le Linee guida per la promozione dei diritti e delle azioni a tutela dei minori con la propria famiglia** (tabella 2.6).

Tale documento costituisce il frutto di una maturata consapevolezza per cui nell'ambito delle politiche rivolte ai giovani non è più sufficiente mettere in atto una tutela circoscritta alla sola applicazione degli istituti giuridici di protezione e di rappresentanza dei minori, essendo invece necessario affrontare tale tematica sotto una "lente caleidoscopica" che colga la reale complessità relazione del minore, integrando fra loro le dimensioni sociale, educativa e psicologica.

Tabella 2.6 - Linee guida regionali a tutela dei minori (d.g.r. 4821/2016)

	Contenuto
--	-----------

Finalità	Realizzare una reale presa in carico della famiglia con minori in difficoltà ed evitare frammentazioni e sovrapposizioni degli interventi
Contenuto	Proporre al sistema dei servizi alcune indicazioni ed indirizzi di riferimento per ridurre le disomogeneità organizzative al fine di: <ul style="list-style-type: none"> - favorire l'omogeneità delle azioni di tutela per i minori; - garantire maggiore efficacia degli interventi rispetto ai bisogni del minore; - promuovere la conoscenza degli strumenti e delle prassi di intervento; - integrare le banche dati dei diversi soggetti; - rendere più efficace la collaborazione fra i diversi soggetti

Fonte: nostra elaborazione

In attuazione dei principi e delle finalità dettate nelle Linee guida, Regione Lombardia nel 2016 ha approvato il **protocollo di intesa** tra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali per la realizzazione dell'allargamento al territorio regionale della sperimentazione del modello di intervento **Programma per la prevenzione dell'istituzionalizzazione P.I.P.P.I** (d.g.r. n. 6009/2016).

Il Programma P.I.P.P.I. si qualifica come programma di supporto sia alla dimensione genitoriale che alla tutela minorile per l'intervento dei servizi sociali, sanitari educativi e della giustizia nei confronti delle famiglie vulnerabili o "negligenti", caratterizzate ovvero da una significativa carenza o assenza di risposte ai bisogni fondamentali del minore, al fine di prevenire forme più gravi di maltrattamento e di allontanamento dalle famiglie⁹.

2) Promozione di esperienze di cittadinanza attiva

In linea con la volontà di investire sul processo di crescita personale dei giovani espresso dal PRS 2013-2018, il Consiglio regionale di Regione Lombardia ha adottato nel corso della X Legislatura la **l.r. n. 33/2014** avente ad oggetto l'istituzione della **Leva civica volontaria regionale**, successivamente implementata grazie all'adozione delle relative Linee guida (d.g.r. n. 3694/2015).

La Leva civica si presenta come un investimento della comunità sulle giovani generazioni ed una esperienza di cittadinanza attiva per la formazione di donne e uomini consapevoli, partecipi delle dinamiche sociali in modo responsabile e solidale.

Le iniziative riconducibili alla Leva civica sono in particolare finalizzate a favorire:

- **i valori della solidarietà sociale** ed il dovere del concorrere al progresso materiale e spirituale della società;
- **le azioni formative e innovative per la crescita**, umana e professionale, dei giovani, attraverso la partecipazione attiva alla vita delle comunità locali.

3) Prevenzione del disagio e sensibilizzazione su temi di alto impatto sociale

L'infanzia e l'adolescenza sono fasi della vita individuale in cui la persona è maggiormente esposta, a causa della fragilità che fisiologicamente connota l'età evolutiva, a situazioni di disagio sociale.

Per far fronte a questa evidenza il Consiglio regionale lombardo ha adottato normative *ad hoc*, tra cui la l.r. n. 1/2017, in materia di lotta e di prevenzione ai crescenti fenomeni del bullismo scolastico e via internet e la l.r. n. 18/2017, in materia di lotta alla droga.

⁹ P.I.P.P.I. è un programma nato dalla collaborazione tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed il Laboratorio di Ricerca e Intervento in Educazione Familiare dell'Università di Padova: si inserisce nell'area di programmi definiti nella letteratura anglosassone di *Preservation Families* e di *Home care intensive intervention*.

Con la l.r. n. 1/2017, *Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo*, il legislatore regionale ha adottato una disciplina tesa a valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica dei minori favorendo quegli interventi di diffusione:

- della **cultura della legalità** e del rispetto della dignità personale, in particolare nell'ambiente scolastico e nei luoghi di aggregazione giovanile;
- di un uso consapevole degli strumenti informatici e della rete internet.

A tal scopo, la l.r. 1/2017 istituisce la **Consulta regionale sul bullismo e sul cyberbullismo** la cui attività principale risiede nella raccolta di informazioni sui temi trattati dalle legge e sulle iniziative di contrasto agli stessi e nella diffusione in rete di buone pratiche, tecnologie e progetti finalizzati alla loro prevenzione.

Tabella 2.7 – Implementazione della l.r. 1/2017

	Tipologie di intervento (a.s. 2017-2018)
d.g.r. n. 6794/2017	- realizzazione di percorsi di formazione per il personale docente lombardo; - sostegno a progetti territoriali in grado di coinvolgere in modo innovativo gli studenti sui temi

Fonte: nostra elaborazione

Con la **l.r. n. 18/2017**, *Istituzione della giornata regionale per la lotta alla droga*, il Consiglio regionale lombardo ha voluto porre l'attenzione sul crescente uso, soprattutto fra gli adolescenti, delle c.d. "droghe leggere" e sulla conseguente necessità di informare e sensibilizzare i giovani e le famiglie sui rischi conseguenti all'assunzione di droghe, anche al fine di contrastare il traffico e il consumo di tali sostanze illecite.

A tale scopo, la l.r. n. 18/2017 prevede che Regione Lombardia promuova iniziative di informazione sui principali *mass media*, trasmissioni televisive e specifici strumenti di *social media* per raggiungere più efficacemente i giovani e le loro famiglie, collaborando all'uopo anche con gli enti del servizio sociosanitario, le associazioni del Terzo settore, l'Ufficio scolastico regionale per la Lombardia, i Servizi per le dipendenze, i Servizi multidisciplinari integrati e le comunità terapeutiche.

La Regione ha inoltre deciso di implementare tipologie di intervento a carattere psico-socio-educativo (colloqui, *counselling*, attività di contrasto alla dispersione scolastica, volte a favorire processi di inclusione sociale di giovani ed adolescenti nonché delle loro famiglie mediante l'erogazione di *voucher*).

Tabella 2.8 Implementazione percorsi territoriali attraverso interventi flessibili e integrati

Tipologia di intervento

D.g.r. n. 7602/2017	Identificare il bisogno dell'adolescente e della sua famiglia mediante la metodologia dell'osservazione partecipata
---------------------	---

Fonte: nostra elaborazione

4) Istituzione di un organismo regionale autonomo ed indipendente.

Conformemente ad altre realtà regionali, anche Regione Lombardia è stata una precorritrice dei tempi, disciplinando in anticipo rispetto all'intervento statale la figura del Garante per l'infanzia e l'adolescenza (l.r. n. 6/2009 e r.r. n. 572015).

Il Garante, normalmente scelto fra esperti in campo minorile, svolge le proprie funzioni di tutela degli interessi e dei diritti dei minori in piena indipendenza dall'esecutivo, senza alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

Tra le molteplici funzioni svolte dal Garante possono individuarsi *in primis* quelle connesse:

- ad iniziative per la sensibilizzazione della cittadinanza rispetto ai temi dell'infanzia e dell'adolescenza;
- alla verifica dell'applicazione sul territorio regionale delle leggi e delle convenzioni internazionali a tutela dei minori;
- alla segnalazione di fenomeni di esclusione sociale, emarginazione o reati, aventi ad oggetto giovani e minori;
- all'organizzazione di corsi di formazione per tutori e curatori.

2.3 Terza età e non autosufficienza

Le politiche per gli anziani rappresentano un'area molto importante delle politiche sociali a sostegno della famiglia, in quanto terza età e non autosufficienza sono due aspetti strettamente connessi al processo di invecchiamento globale che interessa da alcuni anni la popolazione europea ed italiana, in particolar modo a causa del limitato ricambio generazionale.

L'inarrestabile invecchiamento della popolazione, provocato dai progressi della medicina e dall'acquisizione di più corretti stili di vita, ha portato ad un progressivo interessamento dei policy makers alle questioni legate alla non autosufficienza e alle politiche di Long Term Care (LTC)¹⁰.

Rispetto alle altre aree sociali, questo settore presenta servizi ed interventi rivolti alla persona anziana o non autosufficiente ad alta integrazione socio-sanitaria: le prestazioni riconducibili all'ambito prettamente assistenziale sociale sono infatti poche e consistono essenzialmente in trasferimenti monetari, erogati sotto forma di indennità di accompagnamento per invalidità civile o sotto forma di assegni di cura, *voucher* o interventi di assistenza domiciliare sociale (SAD).

Con l'espressione "non autosufficienza" – utilizzata talvolta anche per indicare le persone disabili¹¹ – ci si riferisce a quelle persone che nell'ambito del processo di invecchiamento richiedono un intervento

¹⁰ Con tale espressione si fa riferimento a quell'insieme di servizi che combinano insieme necessità mediche e socio-assistenziali (nutrizione, vestizione e pulizia) delle persone affette da disabilità o da patologie croniche.

¹¹ Nonostante la medesima espressione definitoria, è opportuno precisare che la nozione di dipendenza psico-fisica è da tenere concettualmente distinta da quella di disabilità, includendola infatti al suo interno. Sul punto si

assistenziale continuativo, anche per svolgere attività quotidiane essenziali, a causa di una condizione patologica (ad es. demenza senile) o del naturale processo di decadimento fisico (ridotta o assente deambulazione).

La crescente domanda di assistenza sociale espressa dalla quota anziana della popolazione trova, ancora oggi, una risposta preponderante nell'ambito familiare il cui ruolo è però ancora poco riconosciuto.

A caratterizzare questo particolare settore di policy sociale, oltre alla già sottolineata mancanza di valorizzazione del contributo svolto dalle famiglie, vi è un altro elemento costituito dalle preoccupazioni generate dalla progressiva riduzione delle capacità dei nuclei familiari di rispondere adeguatamente ai bisogni di cura.

Il cambiamento della famiglia avvenuto nel corso degli ultimi trent'anni da un modello patriarcale ad uno nucleare, con un numero sempre più basso di figli in grado, in età adulta, di assistere i propri genitori e del crescente impegno femminile sul fronte lavorativo, ha destabilizzato i tradizionali equilibri di cura parentale.

Alla luce di queste considerazioni è possibile affermare che, attualmente, le politiche sociali rivolte alla terza età e alla non autosufficienza possono esse analizzate secondo una duplice chiave di lettura:

- da un lato, attraverso la lente della protezione sociale per la **liberazione dal bisogno**;
- dall'altro, mediante la valorizzazione della terza (e financo quarta) età come risorsa **preziosa della comunità** in quanto generatrice di competenze (esperienze, memoria storica, ecc.) per l'assolvimento di specifiche ed infungibili funzioni.

La cornice legislativa nazionale in materia

La normativa predisposta dallo Stato nei confronti di questo particolare settore della protezione sociale si caratterizza ancora per un approccio sostanzialmente circoscritto alle politiche pensionistiche e sanitarie che poco si presta a rispondere in modo adeguato ai crescenti bisogni di cura della società attuale.

Inoltre, diversamente da altri settori delle politiche sociali assistenziali (giovani, famiglie), la categoria degli anziani non ha mai costituito un target ad hoc per la realizzazione di interventi territoriali e, ad oggi, non esistono ancora linee guida attraverso cui orientare le azioni sui territori per lo sviluppo dei servizi e degli interventi a favore della persona anziana.

L'unica prospettiva perseguita dal legislatore in questo ambito pare essere stata quella della preoccupazione di impedire che l'età senile diventi una causa di emarginazione sociale: in tale ottica l'intervento dello Stato si è mosso lungo due direttrici:

- la **valorizzazione dell'assistenza informale** o del cd. welfare invisibile, costituito dalle attività rese nel contesto familiare;
- la **predisposizione di strumenti giuridici**, di norma di stampo privatistico, grazie ai quali affrontare in modo adeguato le eterogenee difficoltà derivanti dall'avanzamento dell'età e dal subentro di condizioni di non autosufficienza.

rimanda a Veshi D. (2015), *I costi della non autosufficienza in Italia: il ruolo del settore pubblico e di quello privato*, in *Politica del diritto*, 2, p. 362.

Nel **campo dell'assistenza informale** il principale momento d'attenzione riservato dallo Stato alla figura dell'anziano, inquadrato quale destinatario di interventi socio-assistenziali, è costituito dalla legge quadro n. 328/2000 al cui interno si ritrova:

- la previsione di una **quota del Fondo Nazionale Politiche Sociali (FNPS)** da riservare ai servizi a favore delle persone anziane non autosufficienti, per **favorirne l'autonomia e sostenere il nucleo familiare** nell'assistenza domiciliare. Una porzione della suddetta quota è inoltre riservata ad investimenti e progetti integrati tra assistenza e sanità, realizzati in rete con azioni e programmi coordinati tra soggetti pubblici e privati, volti a sostenere e a favorire l'autonomia delle persone anziane e la loro permanenza nell'ambiente familiare (art. 15);
- la **valorizzazione del ruolo della famiglia** nelle attività di cura con il riconoscimento in chiave prioritaria di quei **servizi di sollievo**, per affiancare la famiglia, ed in particolare i componenti più impegnati nell'accudimento quotidiano delle persone bisognose di cure particolari, ovvero per sostituirli durante l'orario di lavoro (art. 16);
- l'inquadramento quale **livello essenziale delle prestazioni sociali** degli interventi per le persone anziane e disabili atti a favorire la permanenza domiciliare, l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che non sono assistibili a domicilio (art. 22).

Nel campo invece degli strumenti giuridici si annoverano:

- la figura dell'**amministratore di sostegno**, che si rivolge in via preferenziale alla persona anziana impossibilitata a compiere le attività necessarie per la cura del proprio patrimonio o della propria persona; in questa prospettiva l'amministratore di sostegno diventa una figura di presa in carico globale dell'assistenza dell'anziano (l. n. 6/2004);
- il **prestito ipotecario vitalizio**, strumento contrattuale che, fondandosi sulla considerazione per cui la maggior parte degli italiani possiede un'abitazione di proprietà, si presenta come soluzione alternativa alla vendita della nuda proprietà del proprio immobile. Con questo strumento la casa viene utilizzata come mezzo per il finanziamento delle proprie spese e le persone fisiche con un'età superiore ai 60 anni possono ottenere un prestito che può essere loro concesso, a certe condizioni, da banche o altri intermediari finanziari (l. n. 248/2005);
- il **contratto assicurativo di Long Term Care (LTC)** in cui l'assicurato copre il rischio della non autosufficienza mediante il pagamento di un premio.

Patire maggiormente la scarsa attenzione riservata dal legislatore nazionale il tema della **non autosufficienza** che soffre della mancanza di una politica coerente in grado di coordinare le diverse dimensioni in cui si articola il profilo della persona non più autonoma, che spaziano dal sostegno economico ai servizi di carattere sanitario e alle misure socio-assistenziali. Gli interventi legislativi riconducibili a tale ambito si sostanziano:

- nell'**indennità di accompagnamento**, che la persona può richiedere previa valutazione della sua condizione di dipendenza (l. n. 508/1998);
- nella costituzione di un **Fondo Nazionale Non Autosufficienza (FNNA)**, che ha l'obiettivo di assicurare l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale con riguardo alle persone non autosufficienti per le spese di Long Term

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
stato dell'arte e prospettive di sviluppo

Care (l. n. 296/2006). In particolare tale Fondo è principalmente diretto a potenziare l'assistenza domiciliare, creando le condizioni affinché la persona possa continuare a vivere nella propria casa, evitando l'istituzionalizzazione. A tale fine sono finanziati i **servizi di cura** svolti dagli assistenti familiari o gli **interventi complementari al percorso domiciliare** (come, ad esempio, i ricoveri temporanei nelle strutture di sollievo).

Box 2. La questione dei caregiver familiari e il gap del mancato riconoscimento

L'Intervento legislativo e di policy di Regione Lombardia

Diversamente da altre Regioni, l'apparato normativo di Regione Lombardia non contempla una legge ad hoc sulla problematica della terza età e sulle questioni afferenti (invecchiamento attivo, non

Una percentuale importante della popolazione italiana, prevalentemente donne di età compresa tra i 45 e i 55 anni, svolge una fondamentale azione sussidiaria, gratuita, rispetto al sistema di welfare nazionale: si tratta dei c.d. *caregiver* familiari, coloro cioè che prestano volontariamente e gratuitamente attività di assistenza, in funzione solo di legami familiari, ad una persona cara consenziente in condizioni di non autosufficienza a causa dell'età, della malattia o della vecchiaia. Nonostante i numeri imponenti, l'Italia è uno dei pochi paesi a non aver ancora adottato una disciplina per il riconoscimento giuridico della professione del *caregiver* e della sua tutela da un punto di vista previdenziale, sanitario e assicurativo.

Il riconoscimento e la gestione delle misure dei *caregivers* familiari da parte del legislatore nazionale consentirebbe di evitare che le Regioni, adottando differenti misure in base alle diverse disponibilità di bilancio, possano dare origine a rischi di sperequazione tra persone afferenti ad una medesima categoria.

Con la Legge di Bilancio 2018 è stato compiuto un primo passo in questo senso, mediante l'istituzione del Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare, a cui è destinata una dotazione iniziale di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020.

Il Fondo, collocato presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è finalizzato alla "copertura finanziaria di interventi legislativi per il riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del caregiver familiare cioè la persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, nei soli casi indicati dall'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o sia titolare di indennità di accompagnamento ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n. 18.

autosufficienza, partecipazione sociale, valorizzazione personale). È possibile però ritrovare alcune norme dedicate a queste tematiche all'interno di testi legislativi di più ampia portata tra cui:

- I.r. quadro n. 3/2008, *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale*, ove si prevede la necessità di garantire la fruizione delle prestazioni sociali ai soggetti in stato di bisogno, *specialmente se anziani* non autosufficienti, promuovendone condizioni di benessere di inclusione sociale (art. 1). Inoltre, fra i numerosi compiti delle Unità di Offerta Sociali – in particolare, per gli anziani in Lombardia, centri diurni e alloggi protetti – si prevede anche quello di **assistenza** alle persone in condizioni di disagio psicosociale o di bisogno economico, con particolare riferimento alle **persone** disabili e **anziane**, soprattutto sole, favorendone la permanenza nel proprio ambiente di vita” (art. 4);
- **I.r. n. 33/2009**, *Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità*, all'interno del quale è previsto che tra i principi che governano la programmazione, la gestione e l'organizzazione del SSR vi sia anche quello della promozione della cultura di un corretto stile di vita anche mediante “**politiche finalizzate ad iniziative che favoriscano l'invecchiamento attivo**”;
- **I.r. 23/1999**, *Politiche regionali per la famiglia*, al cui interno si stabilisce che la Regione Lombardia fissa tra i propri obiettivi la promozione e il sostegno di iniziative finalizzate alla creazione di **reti primarie di solidarietà, l'associazionismo e la cooperazione**, al fine di favorire forme di auto-organizzazione e di aiuto solidaristico tra le famiglie per la **cura degli anziani**;
- **I.r. n. 15/2015**, *Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari*, che intende valorizzare l'attività di cura e assistenza svolta da apposite figure professionali iscritte in registri territoriali in aiuto e a tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie. Tra gli elementi caratterizzanti della disciplina si osservano l'istituzione di **sportelli per l'assistenza familiare e forme di sostegno economico** a favore delle persone assistite o delle loro famiglie che usufruiscono delle prestazioni di un assistente familiare, spendibile nell'ambito della rete dei professionisti iscritti nel relativo registro.

A livello di policy, nell'ambito della sperimentazione del programma Reddito di autonomia, la Regione ha predisposto due tipologie di **voucher mensili** (d.g.r. n. 4151/2015) finalizzati, rispettivamente:

- ad assicurare l'autonomia personale e relazionale delle persone anziane;
- a sostenere percorsi di autonomia ed inclusione sociale per le persone disabili.

I risultati positivi prodotti dalla sperimentazione hanno portato la Regione ad optare per una maggiore **implementazione della misura** anche al fine di potenziare il sostegno ai percorsi di autonomia delle persone anziane per garantire una migliore qualità della vita (cfr. tab. 2.9).

Tabella 2.9 - D.g.r. n. 5672/2016 – Voucher – Programma Reddito d'autonomia 2016

	Contenuto
Finalità	Garantire alle persone anziane, in condizione di vulnerabilità socio economica, la possibilità di permanere al domicilio consolidando o sviluppando i livelli di relazioni sociali e di capacità di cura di sé e dell'ambiente domestico mediante l'attivazione di <i>voucher</i> che garantiscano l'integrazione/implementazione dell'attuale rete dei servizi.
Destinatari	Persone di età uguale o superiore ai 65 anni; che vivono al proprio domicilio; con reddito ISEE (ordinario o ristretto) di riferimento pari o inferiore a 20.000 euro annui
Esigenze cui venire incontro	<ul style="list-style-type: none"> - compromissione funzionale lieve/moderata ovvero condizioni che possono comportare una minore cura di sé e dell'ambiente domestico, nonché povertà relazionale intesa come rarefazione delle relazioni familiari, progressiva scomparsa dei rapporti di amicizia e di vicinato, con conseguenti importanti effetti dal punto di vista del decadimento psicofisico; - essere <i>caregiver</i> di familiari non autosufficienti, con necessità di sollievo e supporto per mantenere una adeguata qualità della vita

Fonte: elaborazione propria

Tabella 2.10 Legislazione sociale sulla famiglia – Regione Lombardia

	Ambito	Oggetto	c.v.*
l.r. 23/1999	Famiglia – resp. genitoriali	Politiche regionali per la famiglia	no
l.r. 22/2001	Infanzia e adolescenza	Funzione sociale di parrocchie e oratori	no
l.r. 28/2004	Famiglia – resp. genitoriali	Politiche per il coordinamento delle città	no
l.r. 34/2004	Infanzia e adolescenza	Politiche regionali sui minori	no
l.r. 22/2006	Famiglia – resp. genitoriali	Parità di genere e conciliazione tra tempi di lavoro e di cura	si
l.r. 6/2009	Infanzia e adolescenza	Garante	si
l.r. 18/2014	Famiglia – resp. genitoriali	Famiglie monoparentali, genitori separati/divorziati in condizioni di difficoltà	si
l.r. 33/2014	Infanzia e adolescenza	Leva civica regionale	no
l.r. 15/2015	Terza età e non autosufficienza	Assistenti familiari	si
l.r. 10/2017	Famiglia – resp. genitoriali	Fattore Famiglia Lombardo	si
l.r. 18/2017	Infanzia e adolescenza	Contrasto alla droga	no

Fonte: elaborazione propria

* c.v. fa riferimento all'eventuale presenza nel testo di legge di una clausola valutativa

2.4 La famiglia nell'esperienza di politica sociale di altre Regioni italiane: un confronto

Le politiche sociali destinate alla famiglia nel panorama legislativo delle Regioni individuate per il *benchmarking* mostrano un livellamento sui primi due ambiti del sostegno alle responsabilità genitoriali ed alle esigenze dell'adolescenza, mostrando invece una notevole creatività normativa con riferimento al settore della terza età, soprattutto nella fase della non autosufficienza.

Con riferimento alla **genitorialità** i contenuti normativi maggiormente adottati prediligono la regolazione del sostegno regionale ai momenti di difficoltà economica in cui possono venire a trovarsi le famiglie monoparentali, o perché composte da un solo genitore o, a seguito di separazione o divorzio. Nell'ambito di tali politiche sociali gli interventi attivati dalle Regioni sono finalizzati a garantire le condizioni per svolgere il ruolo genitoriale, la prosecuzione di un'esistenza dignitosa ed il recupero dell'autonomia abitativa.

L'infanzia e l'adolescenza, nella legislazione delle Regioni prese a riferimento costituiscono un settore della politica sociale familiare con un notevole grado di omogeneità, presentando infatti quasi tutte le legislazioni regionali i medesimi interventi, aventi generalmente ad oggetto l'istituzione della figura di un Garante *ad hoc* e la predisposizione di una disciplina rivolta alla promozione della giovane età.

Fra queste si può ricordare la l.r. n. 14/2008 della **Regione Emilia Romagna** che, in tema di politiche per le giovani generazioni, persegue il benessere e il pieno sviluppo dei bambini, adolescenti e giovani attraverso anche un sistema di servizi tra enti pubblici, famiglie, scuole e privato sociale, tutti finalizzati alla crescita del minore e al superamento dei problemi che può incontrare nel corso del suo sviluppo.

In tal senso, preoccupazioni per così dire "innovative" della disciplina sono l'educazione dei giovani alla salute, ai media, al movimento e alle attività sportive non agonistiche. Significativa in tale testo è anche la previsione per centri e famiglie con figli, necessari per creare una rete tra i nuclei familiari con minori e tra queste e le realtà educative di supporto.

La Regione Emilia-Romagna ha recentemente modificato la legge n. 14/2008 sui giovani, introducendo all'articolo 12 azioni specifiche di contrasto al cyberbullismo. Inoltre, nelle Linee di indirizzo regionale per l'accoglienza e la cura dei bambini vittime di maltrattamento e abuso, dal 2013, è approfondito anche il tema dell'**abuso online**, e le istituzioni sono sollecitate ad intervenire con l'adozione di protocolli che, nel regolamentare la tutela dei minori contro forme di maltrattamento e abuso, prevedono un'azione sinergica di prevenzione e contrasto del fenomeno.

Per quanto concerne il settore delle politiche sociali familiari dedicate alla **terza età e non autosufficienza**, in assenza di un ruolo regolativo forte dal Governo centrale, il tema dei bisogni di cura e di assistenza sociale a favore delle persone anziane è stato rimesso alla maggiore o minore sensibilità delle realtà territoriali.

Tra le politiche sociali quelle relative alla non autosufficienza rappresentano un osservatorio privilegiato per verificare la tendenza verso l'integrazione socio-sanitaria e la trasversalità delle azioni regionali: tale ambito risulta infatti essere caratterizzato dalla fisiologica biunivocità tra le prestazioni a carattere sanitario e quelle sociali.

A seconda delle dinamiche interne alle varie Regioni si sono sviluppati modelli differenti di assistenza sociale verso le persone anziane e non autosufficienti (tabella 2.11).

Tabella 2.11 – Modelli di policy in materia di terza età e non autosufficienza

	Modello
Lombardia	Media intensità assistenziale con un orientamento residenziale
Emilia-Romagna	Alta intensità assistenziale
Veneto	Alta intensità assistenziale
Piemonte	Media intensità assistenziale con un orientamento residenziale
Toscana	Media intensità assistenziale con un orientamento cash for care

Fonte: rielaborazione personale da Costa G. in *Il Welfare frammentato 2013* (p. 122)

Sono molteplici le tematiche che possono rinvenirsi scorrendo il panorama legislativo, talvolta ampio, talaltra più ridotto, offerto dalle Regioni italiane prese a confronto.

Si può notare ad esempio la frequente scelta di istituire un fondo regionale per non autosufficienza in ragione della maggiore semplicità nell'individuazione delle risorse destinate a questo campo di policy e trasparenza nella scelta della loro allocazione.

Nei principali testi normativi in materia le Regioni prese in condirezione mostrano una spiccata inclinazione per il mantenimento dell'anziano, anche non autosufficiente, presso il proprio domicilio. L'analisi della legislazione sociale in campo familiare della **Regione Emilia-Romagna** porta alla considerazione di una particolare attenzione della Regione nei confronti delle politiche sociali rivolte alla terza età e alla non autosufficienza, alle quali è rivolto un inquadramento normativo che si caratterizza sia per la valorizzazione dei servizi e degli strumenti di sostegno all'anziano, sia per istituti nuovi, come quello del caregiver familiare.

La Regione E-R infatti ha introdotto, per prima rispetto agli altri ordinamenti regionali, con la **I.r. 2/2014, Norme per il riconoscimento ed il sostegno del caregiver familiare (persona che presta volontariamente cura e assistenza)**, una normativa dedicata al riconoscimento e alla valorizzazione della persona che presta volontariamente attività di cura e di assistenza (caregiver) ad una persona cara consenziente in condizioni di non autosufficienza.

Il *caregiver*, riconosciuto dalla legge citata quale risorsa del sistema integrato dei servizi regionale, viene coinvolto attivamente nella definizione del piano assistenziale individualizzato per facilitare sia il mantenimento della persona assistita nel proprio domicilio sia le attività di cura in modo appropriato senza rischi per l'assistito e lo stesso *caregiver*.

Tra le attività tipiche svolte da questo componente informale della rete dell'assistenza rientrano non solo attività di cura della persona accudita in senso stretto ma anche di cura del suo ambiente domestico, di supporto all'attività di relazione e di disbrigo delle pratiche amministrative.

Proprio però per evitare i rischi legati all'isolamento e al *burnout*, inteso come esito patologico di una situazione di forte stress che colpisce facilmente le persone che esercitano attività di cura, la Regione Emilia Romagna predispone una rete di sostegno (reti solidali, supporto psicologico, gruppi di mutuo aiuto) alla persona del *caregiver*, provvedendo inoltre ad un'opera di sensibilizzazione attraverso il *caregiver day*.

Dal punto di vista invece della valorizzazione degli strumenti di sostegno alla dimensione della terza età è possibile richiamare:

- la **I.r. n. 11/2009**, mediante la quale la Regione Emilia-Romagna promuove il ricorso all'utilizzo dell'amministrazione di sostegno, al fine di garantirne una efficace attuazione della relativa disciplina nazionale sul territorio regionale;

- la **l.r. n. 5/1994**, attraverso cui la medesima Regione, al fine di valorizzare la persona anziana come soggetto rilevante per la società e prevenirne la non autosufficienza, detta norme per l'attuazione di azioni positive che contribuiscano a mantenere l'anziano nella famiglia e nel tessuto sociale, e a valorizzarne il patrimonio di esperienza, di conoscenza e di cultura. In tal senso: *“viene promossa la coabitazione come antidoto alla solitudine, come nuovo modello di abitare per garantire assistenza, dignità e autonomia agli ammalati gravi e anziani non autosufficienti, in alternativa al ricovero in strutture protette, per continuare a vivere a casa propria, anche quando la malattia lo rende difficile”*¹². Tale legge afferma che gli interventi socio-assistenziali a favore degli anziani possono consistere anche nella promozione dell'associazionismo per l'istituzione di centri sociali, la gestione di attività di utilità sociale e di attività ricreative e che la Regione e gli enti locali valorizzano l'intervento delle organizzazioni, delle associazioni e di quelle persone singole che si impegnano, in raccordo con l'ente pubblico, a fornire aiuto alle persone anziane.

La **Regione Veneto** appare essere la più interessata al campo di policy in oggetto con svariate leggi appositamente dedicate.

A partire dalla **l.r. n. 72/1975**, *Interventi regionali per la realizzazione e il potenziamento dei servizi socio-assistenziali a favore delle persone anziane*, la Regione Veneto ha promosso una politica sociale per gli anziani intesa a favorire la realizzazione e lo sviluppo dei servizi socio-assistenziali, per consentire l'autosufficienza economica e la partecipazione attiva degli anziani stessi nella società.

Successivamente, passando dalla **l.r. n. 9/2010**, istitutiva del servizio civile degli anziani¹³, con la **l.r. 3/2015**, *Disciplina del servizio di affido a favore di anziani o di altre persone a rischio o in condizione di disagio sociale*, l'ente regionale ha promosso la permanenza dell'anziano in un contesto di vita familiare e relazionale all'interno del quale è possibile salvaguardare anche i valori della solidarietà intergenerazionale mediante un servizio di affido anche per brevi periodi.

Da ultimo la **l.r. n. 23/2017**, *Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo*, persegue invece interventi coordinati e integrati a favore delle persone anziane (ma anche adulte) negli ambiti della prevenzione, della salute e della sicurezza, della partecipazione, della formazione permanente, del lavoro, della cultura e del turismo sociale, dello sport e del tempo libero, dell'impegno civile e del volontariato e delle politiche abitative e ambientali. Nello spirito del provvedimento, la vecchiaia è intesa come una condizione di “tempo liberato”, in grado di offrire professionalità, competenze e opportunità di crescita, se valorizzata nella sua dimensione sociale e se promossa e difesa con adeguati stili di vita e servizi su misura.

[L'approvazione della l.r. n. 23/2017 nasce da un lavoro di progettazione europea in cui si cercò di studiare in modo approfondito l'argomento: l'intenzione della normativa sull'invecchiamento attivo è in primo luogo quella di valorizzare quella fascia di popolazione entrata nella terza età ma ancora autosufficiente (75-85 anni) e che può essere impiegata come risorsa della comunità, non solo su un

¹² Regione Emilia-Romagna. *Un progetto di coabitazione contro la solitudine*, in www.lacostituzione.info (10 gennaio 2018).

¹³ Per la cui implementazione non è prevista una classica clausola valutativa bensì una Conferenza programmatica regionale convocata ciascun anno dalla Giunta per discutere con le parti sociali e le pubbliche amministrazioni, delle esperienze realizzate e di quelle in programma.

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
stato dell'arte e prospettive di sviluppo

piano di scambio intergenerazionale (cultura, trasmissione di identità ma anche lavorativa (manifatturiero). Non da ultimo la legge regionale agisce anche sotto il profilo della prevenzione, ritardando la cronicità e la non autosufficienza, sotto quello della partecipazione per evitare l'isolamento] (M. Lanzarin).

Tabella 2-.12 – Invecchiamento attivo-quadro di sintesi

I pilastri dell'invecchiamento attivo	
Ambito tematico	Iniziative
Salute	Prevenzione e protezione
Partecipazione alla vita sociale	Attività socio-economiche, spirituali, sociali
Sicurezza	Protezione sociale, finanziaria, fisica
Benefici attesi quando le politiche sociali supportano, insieme alla salute, l'invecchiamento attivo	
<ul style="list-style-type: none"> - Minore presenza di disabilità funzionale - Maggiore numero di anziani in autonomia e migliore qualità di vita - Maggiore numero di anziani che svolge un'attività produttiva e contribuisce all'economia, alle iniziative sociali, culturali, politiche 	

Fonte: nostra elaborazione

La **Regione Toscana** invece, nella l.r. quadro n. 41/2005, *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*, punta l'attenzione sul concetto **di relazione intergenerazionale** che deve orientare la creazione di una rete locale di servizi ricreativi e di luoghi aggregativi in cui realizzare forme di associazionismo e di inserimento sociale anche di diretta iniziativa della popolazione anziana con il coinvolgimento della comunità locale e dei soggetti del Terzo settore presenti sul territorio, in linea con l'idea di centro intergenerazionale inteso quale luogo in cui si svolgono attività di promozione sociale a valenza collettiva.

Tabella 2.13 Legislazione sociale sulla famiglia - Regione Emilia-Romagna

	Ambito	Oggetto	c.v.
l.r. 27/1989	Sostegno responsabilità genitoriali	Sostegno scelte di procreazione e agli impegni di cura verso i figli	no
l.r. 5/1994	Terza età e non autosufficienza	Potenziamento servizi, valorizzazione	no
l.r. 2/2003	Legge quadro in materia di assistenza sociale	Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi	si
l.r. 27/2004	Terza età e non autosufficienza	Fondo regionale non autosufficienza	no
l.r. 9/2005	Infanzia e adolescenza	Garante regionale	no
l.r. 14/2008	Infanzia e adolescenza	Politiche per le giovani generazioni	no
l.r. 11/2009	Terza età e non autosufficienza	Valorizzazione strumenti di sostegno	no
l.r. 2/2014	Terza età e non autosufficienza	Caregiver familiare	no
l.r. 11/2016	Infanzia e adolescenza	Politiche giovanili e servizi educativi per la prima infanzia	no

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 2.14 Legislazione sociale sulla famiglia – Regione Piemonte

	Ambito	Oggetto	c.v.
I.r. 55/1989	Infanzia e adolescenza	Consiglio regionale sui problemi dei minori	no
I.r. 1/2004	Legge quadro in materia di assistenza sociale	Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi	no
I.r. 31/2009	Infanzia e adolescenza	Garante regionale	no
I.r. 37/2009	Sostegno responsabilità genitoriali	Famiglie monoparentali, genitori separati/divorziati in condizioni di difficoltà	no
I.r. 10/2010	Terza età e non autosufficienza	Potenziamento servizi, valorizzazione	no

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 2.15 Legislazione sociale sulla famiglia – Regione Toscana

	Ambito	Oggetto	c.v.
I.r. 31/2000	Infanzia e adolescenza	Centro regionale infanzia e adolescenza	no
I.r. 32/2002	Infanzia e adolescenza	Ambienti educativi e sociali	no
I.r. 41/2005	Legge quadro in materia di assistenza	Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi	si
I.r. 66/2008	Terza età e non autosufficienza	Fondo regionale non autosufficienza	si
I.r. 26/2010	Infanzia e adolescenza	Garante regionale	no
I.r. 34/2011	Infanzia e adolescenza	Parlamento regionale degli studenti della Toscana	no
I.r. 45/2013	Sostegno responsabilità genitoriali	Impegni di cura, misure economiche	no
I.r. 50/2013	Sostegno responsabilità genitoriali	Famiglie monoparentali, genitori separati/divorziati in condizioni di difficoltà	no

Fonte: nostra elaborazione

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
 stato dell'arte e prospettive di sviluppo

Tabella 2.16 Legislazione sociale sulla famiglia – Regione Veneto

	Ambito	Oggetto	c.v.
l.r. 28/1977	Sostegno responsabilità genitoriali	Consultori familiari, scelte procreative	no
l.r. 55/1982	Legge quadro in materia di assistenza sociale	Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale	no
l.r. 18/2005	Infanzia e adolescenza	Cittadinanza attiva	no
l.r. 17/2008	Infanzia e adolescenza	Protagonismo giovanile, cittadinanza attiva	no
l.r. 8/2009	Infanzia e adolescenza	Promozione e sostegno musica giovanile	no
l.r. 30/2009	Terza età e non autosufficienza	Fondo regionale non autosufficienza	no
l.r. 9/2010	Terza età e non autosufficienza	Servizio civile anziani	no
l.r. 29/2012	Sostegno responsabilità genitoriali	Famiglie monoparentali, genitori separati/divorziati in condizioni di difficoltà	no
l.r. 3/2015	Terza età e non autosufficienza	Affido	no
l.r. 23/2017	Terza età e non autosufficienza	Invecchiamento attivo	si
l.r. 38/2017	Terza età e non autosufficienza	Sostegno delle famiglie e delle persone anziane, disabili, in condizione di fragilità o non autosufficienza, per la qualificazione ed il sostegno degli assistenti familiari	si

Fonte: nostra elaborazione

3.LE LINEE DIRETTRICI NEL CAMPO DELLA VULNERABILITÀ E DELL'INCLUSIONE SOCIALE

Le principali fragilità umane costituite dalla disabilità e dalla povertà, in particolare alimentare, danno luogo alla c.d. **vulnerabilità sociale**¹⁴, ovvero quella condizione personale di disarticolazione dalla collettività connotata da un inserimento precario dell'individuo nei canali di accesso alle risorse materiali fondamentali e dalla instabilità del tessuto relazionale di riferimento.

La crisi economica deflagrata nel 2008, unita all'instabilità del mercato del lavoro – principali cause dell'aumento delle famiglie in condizioni di disagio economico e sociale – hanno spinto le istituzioni pubbliche verso una significativa **ristrutturazione** delle agende politiche di governo, sia nazionali che locali. Tale riconfigurazione è andata progressivamente consolidandosi in un vero e proprio **ripensamento** delle priorità nell'ambito delle politiche per l'inclusione e per il contrasto alla povertà, in particolare per fronteggiare le molteplici e differenti dimensioni della fragilità sociale.

3.1 Lotta alla povertà e all'esclusione sociale

Con l'espressione povertà si tende ad indicare numerose dimensioni del disagio economico che spaziano dalla **povertà assoluta**¹⁵ a quella **relativa**¹⁶ fino a quelle situazioni di grave **deprivazione materiale**¹⁷. In via generale può comunque affermarsi che la "povertà" consista in quella condizione in cui versano le persone che non sono in grado di disporre di un paniere di beni e servizi necessari a condurre un livello di vita considerato sufficientemente dignitoso.

Accanto alle fasce di popolazione tradizionalmente note come disagiate (senza dimora, anziani, stranieri) la recente crisi economica ha fatto emergere una trasversalità della povertà finora sconosciuta, che ha permesso al fenomeno di raggiungere persone e famiglie sino a pochi anni fa ritenute non "a rischio", allargando così la platea dei potenziali interessati a **politiche di sostegno del reddito**.

¹⁴ Il concetto di "vulnerabilità" rimanda a quell'insieme di caratteristiche che rendono alcuni individui più esposti di altri a subire le conseguenze di un evento traumatico ed a trovarsi in difficoltà nell'affrontarlo efficacemente attraverso azioni preventive, quali ad esempio la sottoscrizione di un'assicurazione *ad hoc*. Sul punto di rinvia a Chambers, R. (1989), *Editorial introduction: Vulnerability, coping and policy*, Institute of Development Studies IDS Bulletin, pp. 17 ss.

¹⁵ Nel 2016 è stata stimata la presenza di 1 milione e 619mila famiglie residenti in condizione di povertà assoluta, mentre le famiglie in condizione di povertà relativa sono state 2 milioni 734mila per un totale del 14% dell'intera popolazione. Cfr. Report. *La povertà in Italia*, 13 luglio 2017, Istat.

¹⁶ In base agli indicatori utilizzati dall'Istat per il rapporto annuale sulla povertà in Italia, possiamo definire la **povertà relativa** come la condizione di coloro che dispongono di un reddito assai inferiore alla media della collettività di appartenenza o di un consumo medio assai inferiore al consumo pro-capite della popolazione, mentre invece **povertà assoluta** come quella condizione in cui versano coloro che non posseggono le risorse per usufruire di un paniere minimo di beni considerati essenziali per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile.

¹⁷ Per grave deprivazione materiale si intendono quei nuclei che non sono in grado di permettersi almeno quattro tra nove condizioni di vita considerate essenziali (ad esempio un pasto proteico almeno ogni due giorni, possedere un'automobile, un elettrodomestico come la lavatrice ecc.).

Accanto alla povertà tradizionale si è aggiunta infatti una nuova schiera di soggetti in difficoltà economiche quali ad esempio cassaintegrati, lavoratori precari, disoccupati, genitori separati con figli a carico.

Tra queste nuove fasce sociali in fase di “impoverimento”, ve ne è una in particolare rappresentante un fenomeno in preoccupante crescita dall’inizio della crisi economica – seppure, in verità, già avviato dagli anni '90 del secolo scorso, quando i cambiamenti tecnologici hanno cessato di avvantaggiare i lavoratori meno qualificati – identificabile nella categoria dei c.d. *working poor*.

Se la perdita del lavoro, e dunque del salario, costituisce la principale minaccia di esclusione sociale, è ormai pacifico che l’occupazione, di per sé, non prevenga più completamente il rischio di cadere in povertà: in questo senso, la categoria dei *working poor* ne è una dimostrazione, essendo per l’appunto costituita da quei soggetti che, pur in costanza di impiego, non riescono a contrastare l’avanzamento della propria condizione di povertà a causa dell’instabilità dell’occupazione lavorativa e/o dell’insufficiente retribuzione economica.

La povertà descrive quindi un **fenomeno multidimensionale** nel quale la condizione economica rappresenta solo uno degli aspetti della più vasta questione dell’esclusione sociale, caratterizzata da ricadute fortemente trasversali sui vari ambiti di vita della persona.

Le politiche legislative orientate a combattere questo fenomeno puntano così non solo al **sostegno economico**, ma anche al **re-inserimento sociale e lavorativo** dei soggetti svantaggiati, evolvendo in vere e proprie **politiche di inclusione**.

Storicamente gli interventi di contrasto alla povertà, in assenza di una misura di reddito minimo generalizzato, si sono limitati ad una serie di azioni categoriali che hanno favorito le persone con alle spalle una storia contributiva fra cui, ad esempio, gli anziani beneficiari dell’integrazione al minimo delle pensioni e dell’assegno sociale ed i lavoratori con i sussidi familiari ed ex lavoratori mediante gli assegni di disoccupazione.

Nonostante l’impegno in questa direzione però, il sistema nazionale di contrasto alla povertà, è rimasto caratterizzato da un’estrema **frammentarietà e disorganicità**, in quanto composto da istituti e strumenti eterogenei non coordinati tra loro e spesso in sovrapposizione gli uni agli altri, frutto di una stratificazione verificatasi negli anni che, da una parte, ha lasciato completamente privi di qualsiasi forma di sostegno alcune fasce della popolazione e, dall’altra, ha sovrapposto misure destinate a soggetti in parte coincidenti (solo per fare alcuni esempi, il c.d. bonus bebè, bonus quarto figlio, assegno di disoccupazione).

La cornice legislativa nazionale in materia

Nonostante già la legge quadro n. 328/2000 avesse sistematizzato¹⁸ gli interventi nel settore della povertà, asserendo la necessità di sostenere e di promuovere specifiche azioni con finanziamenti ad

¹⁸ Più nello specifico si vedano gli articoli 23 (estensione e a livello nazionale la sperimentazione del reddito minimo di inserimento), l’art. 27 (istituzione della Commissione per la lotta all’esclusione sociale) e l’art. 28 (interventi urgenti per le situazioni di povertà estrema e alle persone senza fissa dimora).

hoc per contrastare il disagio sociale adulto, è stato soltanto nell'ultimo decennio che il tema della povertà è diventato centrale nelle politiche pubbliche, con un dibattito crescente che ha infine preteso l'intervento specifico del legislatore nazionale.

Con la **legge n. 33/2017**, Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali, il legislatore ha incaricato il Governo di dotare il Paese di una misura di contrasto alla povertà, per la prima volta, **strutturale** e fondata sul principio dell'**inclusione attiva**, ovvero su un vincolo di affiancamento al sussidio economico di misure di accompagnamento capaci di promuovere il reinserimento nella società e nel mondo del lavoro a vantaggio di coloro che ne sono esclusi.

Con tale provvedimento si è in particolare mirato a:

- introdurre una **misura nazionale di contrasto alla povertà**, individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale;
- **riordinare le prestazioni di natura assistenziale** finalizzate al contrasto alla povertà (escluse quelle di natura previdenziale);
- rafforzare e **coordinare gli interventi** in materia assistenziale, al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni in ossequio ai principi stabiliti dalla l. n. 328/2000.

La delega è stata esercitata con l'adozione del **d.lgs. n. 147/2017**, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*, che ha introdotto la misura del **Reddito di Inclusione (REI)**, articolata in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona assicurati dalla rete dei servizi sociali mediante un progetto personalizzato aderente ai bisogni del nucleo familiare.

Il REI ha sostituito a partire dal 2018 la misura del **Sostegno Inclusione Attiva (SIA)**, sperimentata nel 2012 dal Governo Monti in 12 grandi città italiane ed in seguito estesa all'intero territorio nazionale per mezzo della legge finanziaria per il 2016: i suoi beneficiari sono individuati tra i nuclei familiari con figli minori o con disabilità grave, o con donne in stato di gravidanza, o persone con più di 55 anni d'età in stato di disoccupazione (tabella 3.2.). Nella legge di bilancio per il 2018 però si prevede che da luglio dello stesso anno tutti questi requisiti categoriali vengano meno e il REI diventi una misura universale, aperta a tutte le famiglie in grave povertà (tabella 3.3).

Tabella 3.1 SIA e REI – Principi fondamentali della nuova generazione di politiche contro la povertà

Prospettiva	Strumento	Finalità
<ul style="list-style-type: none">• Povertà come problematica multidimensionale;• Povertà come politica attiva di recupero sociale.	<ul style="list-style-type: none">- Valutazione di un'<i>equipe</i> multidisciplinare;- Carattere temporaneo e condizionale della misura;- Reinserimento sociale e lavorativo	Evitare la c.d. "Trappola della povertà" (rischio di dipendenza dal benefit del welfare)

Fonte: nostra elaborazione

La componente economica del ReI è previsto sia erogata tramite una Carta Acquisti, detta Carta REI, che consente di prelevare contanti per un massimo della metà del beneficio mensile.

Il beneficio è riconosciuto per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi, passati i quali non potrà essere richiesto nuovamente se non dopo un lasso di tempo di 6 mesi (ma, in caso di rinnovo, potrà essere concesso per non più di 12 mesi).

Per l'attuazione del REI le Regioni e le Province autonome è previsto si dotino di un **Piano regionale per la lotta alla povertà** quale atto di programmazione dei servizi necessari all'attuazione della misura, nel rispetto delle modalità di confronto con le autonomie locali e favorendo la consultazione delle parti sociali e degli enti del Terzo settore.

Il d.lgs. n. 147/2017 ha istituito inoltre **la Rete della protezione e dell'inclusione sociale** quale organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali con il compito di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni. All'interno delle Rete è prevista l'istituzione del **Comitato per la lotta alla povertà** quale sede di confronto permanente tra i diversi livelli di governo e l'**Osservatorio sulle povertà**.

La misura del REI, ispirata al principio dell'universalismo selettivo¹⁹, è rafforzata anche da un innovativo Memorandum siglato dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali e dall'Alleanza contro la povertà: quest'ultima, costituita da un vasto numero di soggetti sociali impegnati nella lotta alla povertà, ha avuto il merito di far crescere e mobilitare negli ultimi anni l'attenzione verso la questione di una misura strutturale di contrasto alla povertà per lo sviluppo di un sistema di welfare più equo.

¹⁹ L'espressione "universalismo selettivo" dovrebbe consentire l'avveramento delle finalità tipiche sia della prospettiva universalista (evitare quelle lacune presenti invece negli assetti categoriali) che selettiva (concentrare le risorse verso i più poveri). Nei termini classici di Weisbrod, l'universalismo selettivo favorirebbe l'efficienza verticale dei trasferimenti, impedendo che i non poveri vengano egualmente avvantaggiati dai trasferimenti. Sul punto si veda Weisbrod, B. (1969), *Collective action and the distribution of income: a conceptual approach*, in Joint Economic Committee (ed.), *The analysis and evaluation of public expenditures*, Washington, US Government Printing Office.

Tabella 3.2 Principali requisiti del Reddito d'Inclusione (REI) a partire dal 1 gennaio 2018

		REI
Requisiti di residenza e di soggiorno		Cittadini UE, o titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente (ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo) o residenti in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento dell'atto di presentazione della domanda.
Requisiti reddituali e patrimoniali	e	Il nucleo familiare del richiedente deve possedere un valore dell'ISEE non superiore ad euro 6.000 (o un valore dell'ISRE non superiore ad euro 3.000, o un valore del patrimonio immobiliare, diverso dall'abitazione, non superiore ad euro 20.000, o un valore del patrimonio mobiliare, non superiore ad una soglia di euro 6.000, maggiorata di euro 2.000 per ogni componente del nucleo familiare successivo al primo membro, fino ad un massimo di euro 10.000 o un valore non superiore alle soglie di cui ai numeri 1 e 2, relativamente all'ISEE e all'ISRE)
Requisiti relativi alle condizioni dei membri della famiglia		Presenza di un componente di età minore di anni 18; presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore; assenza di figli minori; presenza di una donna in stato di gravidanza accertata; presenza di almeno un lavoratore di età pari o superiore ai 55 anni, che non abbia diritto di conseguire alcuna prestazione di disoccupazione per mancanza dei requisiti necessari e che si trovi in stato di disoccupazione da almeno tre mesi.

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 3.3 Riforma del Reddito d'Inclusione (REI) a partire dal 1 luglio 2018

Requisiti reddituali e patrimoniali		<ul style="list-style-type: none"> - Isee inferiore a 6mila euro e componente reddituale dell'ISEE inferiore a 3mila euro equivalenti. Il limite di 3mila euro è in realtà abbassato di un quarto dalla legge, quindi per una persona sola sarà possibile ottenere il REI solo se l'“ISEE reddito” sarà inferiore a 2.250 euro annui; - patrimonio immobiliare (diverso dalla casa di abitazione) non superiore a 20mila euro e quello mobiliare a 6mila euro, accresciuti di 2mila euro per ogni membro successivo al primo (fino a 10mila); - nessun autoveicolo immatricolato negli ultimi due anni, ad eccezione di quelli per disabili
-------------------------------------	--	---

Fonte: nostra elaborazione

Il nuovo REI, pur nelle criticità che lo contraddistinguono (si veda il Box 3.1), si distingue soprattutto in termini di **maggiore equità** rispetto al precedente SIA, divergendo infatti dal punto di vista sia dei beneficiari dei servizi che dell'utilizzo di uno specifico **“Fondo povertà”** sostituito, invece, nel caso del SIA dalle risorse europee dedicate alla lotta all'esclusione sociale del Fondo Sociale Europeo (FSE).

Box 3.1 – Principali criticità della misura del REI

La misura del REI presenta **tre principali criticità** sul versante economico in quanto:

- il finanziamento finora stanziato consente di coprire solo il **38%** del dato Istat di **4,75 milioni** di persone in condizione di povertà assoluta;
- l'ammontare medio mensile del contributo economico, calcolato in base alla dimensione del nucleo familiare, **non consente** in toto ai beneficiari di **soddisfare adeguatamente le esigenze primarie** (alimentazione, la casa, il vestiario, ecc.);
- sebbene analisi empiriche dimostrino che occorra destinare il **20%** del Fondo nazionale contro la povertà ai servizi alla persona per dar vita a percorsi di inclusione, attualmente la cifra stanziata si attesta sul **15%**.

Fonte: Baldini, Gori, Reddito d'inclusione: non deve essere una riforma incompiuta, in www. La voce.info

L'approvazione del REI si colloca al termine di un percorso affollato di misure frammentate, dispersive e categoriali di integrazione del reddito, rappresentate nel tempo principalmente dall'**assegno sociale**, rivolto ad anziani con più di 65 anni e con un reddito inferiore ad un certa soglia e dall'**integrazione al minimo**, destinata a coloro che ricevono una pensione inferiore all'importo minimo fissato dall'Inps. A questi interventi si sono successivamente aggiunte:

- **misure residuali** e non continuative come l'assegno per il terzo figlio, la social card, il bonus famiglia, il bonus elettrico;
- **altre forme di sostegno al reddito** delle famiglie, come l'assegno al nucleo familiare, le detrazioni e le deduzioni fiscali, l'indennità di maternità.

Nella quasi totalità dei casi si è trattato però di interventi con svariati profili di criticità in quanto generalmente caratterizzati da una scarsa efficacia redistributiva e dalla volontà di tutelare maggiormente le persone anziane e quelle con una storia contributiva alle spalle.

A queste valutazioni si deve aggiungere, inoltre, l'eccessiva frammentazione e numerosità delle misure a sostegno del reddito, non solo statali ma anche regionali, la cui pluralità di requisiti per l'accesso, uniti all'uso di indicatori diversi per misurare la condizione economica (ad esempio il reddito a fini fiscali per il bonus famiglia, piuttosto che l'ISEE per quello elettrico) hanno reso concretamente difficile determinare quanto viene dato a chi, producendo inoltre una dispersione dei finanziamenti in interventi di minore entità e di carattere temporaneo.

Tabella 3.4 Le misure di contrasto alla povertà di livello nazionale negli ultimi 20 anni

	Nome	Contenuto (sintesi)	Criticità
D.lgs. n. 237/1998	Reddito minimo di inserimento (RMI)	Erogazione di un beneficio economico, accompagnato da un progetto di inserimento sociale e lavorativo, per il raggiungimento di un minimo di 500.000 lire mensili	Scarso coordinamento interistituzionale e mancanza di coinvolgimento delle Regioni
L. n. 133/2008	Carta acquisti ordinaria (social card)	Beneficio economico consistente in una carta prepagata elettronica riconosciuta agli anziani di età superiore a 65 anni e ai genitori di bambini di età inferiore ai tre anni	Elevato carattere categoriale della misura ed eccessiva selettività
L. n. 35/2012 D.i. 10 gennaio 2013	Social card sperimentale (nuova carta acquisti)	Contributo economico ai beneficiari è modulato sulla base della numerosità del nucleo familiare. L'erogazione tramite una carta di pagamento elettronico	
Legge di stabilità 2016	Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA)	Estende la sperimentazione della social card a tutto il territorio nazionale. Beneficio economico alle famiglie in condizione di povertà nelle quali almeno un componente sia minorenni oppure sia presente un figlio disabile (anche maggiorenne) o una donna in stato di gravidanza accertata.	Valutazione multidimensionale del bisogno con punteggio prestabilito (45 punti) al di sotto del quale non si può accedere alla misura
D.lgs. n. 147/2017	Reddito di Inclusione (REI)	Misura unica nazionale di contrasto alla povertà a vocazione universale composta da: beneficio economico , erogato attraverso una Carta di pagamento elettronica (Carta REI); progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa volto al superamento della condizione di povertà	

Fonte: nostra elaborazione

L'intervento legislativo e di policy di Regione Lombardia

Il problema delle attuali società avanzate non consiste solo in quello di affrontare il dato della povertà con politiche di assistenza meramente economiche, ma risiede sempre di più nella necessità dell'avvio di un programma assistito da un quadro sistematico di interventi per il contrasto non solo della povertà strettamente intesa ma, più in generale, del più ampio fenomeno dell'esclusione sociale.

A partire dalla X legislatura Regione Lombardia, attraverso un'operazione di ripensamento del modello di welfare regionale, coagulatesi in un nuovo **pilastro delle politiche regionali** in ambito sociosanitario (d.g.r. n. 116/2013), ha riconosciuto la fragilità quale bene suscettibile di tutela giuridica mediante la protezione delle persone disagiate incapaci di trovare sufficienti ed adeguate risposte nella rete regionale dei servizi sociosanitari.

La concretizzazione di un simile approccio, anche a fronte dell'urgenza di interventi in grado di ridurre il rischio dello scivolamento nella povertà di fasce sempre crescenti di popolazione e di promuovere una maggiore coesione ed inclusione sociale, ha avuto luogo con l'introduzione del **pilastro aggiuntivo** (e complementare rispetto al primo di matrice nazionale) delle politiche regionali in ambito sociale e, più nello specifico, nel **Programma Reddito di autonomia** a favore delle persone povere e vulnerabili (d.g.r. n. 4155/2015).

Tale Programma, composto da diverse iniziative sperimentali denominate collettivamente, per l'appunto, Reddito di autonomia, appartiene a quella peculiare generazione di schemi di sostegno al reddito formulati negli anni da alcune Regioni italiane (come accaduto ad esempio in Friuli Venezia Giulia e in Emilia Romagna) diretti anzitutto a migliorare la capacità di spesa delle persone in condizione di povertà e parallelamente a fornire loro il supporto per recuperare la propria autonomia. Il Programma Reddito d'autonomia, sinteticamente descritto nelle misure che lo compongono all'interno della tabella 3.5, contiene un apposito strumento per il contrasto alla povertà, rappresentato dal c.d. **Voucher per l'autonomia** (tabella 3.6), misura destinata ad **anziani e disabili** (d.g.r. n. 5672/2016), che assieme al Bonus Famiglia e ai Nidi Gratis, completa il quadro delle misure a valenza sociale previste dal programma sperimentale avviato nel 2015.

Un'attenzione particolare è stata data anche al fenomeno della povertà educativa, mediante l'istituzione con la legge di stabilità 2016 di un **Fondo sperimentale triennale per il contrasto della povertà educativa minorile**, alimentato dai versamenti effettuati dalle fondazioni bancarie.

Tabella 3.5 Caratteristiche delle misure previste dal Programma Reddito di Autonomia

	Contenuto	Importo	Requisito economico
Esenzione super ticket	Esenzione sulle prestazioni sanitarie di specialistica ambulatoriale	Esenzione	18.000 € reddito familiare imponibile
Bonus famiglia	Contributo economico per il sostegno ai nuovi nati	150 € per i 6 mesi antecedenti e successivi alla nascita	ISEE 30.000€
Nidi gratis	Azzeramento retta per nidi pubblici o nidi privati convenzionati	Una tantum 800 €	ISEE 7-9.000€
Assegno (<i>Voucher</i>) di autonomia	Sostegno anziani e disabili a forte rischio di esclusione sociale	Voucher 400€	ISEE 10.000€
Progetto di inserimento lavorativo (PIL)	Indennità di partecipazione per la fruizione di servizi di politica di orientamento, accompagnamento e formazione	Max. 1.800 € in 6 mesi	ISEE 18.000€

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 3.6 La misura "Voucher per autonomia": modulazioni dal 2015 al 2016

	Contenuto
Voucher anziani	<ul style="list-style-type: none">• Abbassamento del limite minimo di età da 75 a 65 anni ed inclusione dei <i>caregiver</i> tra i destinatari;• destinazione della misura a persone anziane in condizione di vulnerabilità socio-economica, superando il vincolo della destinazione a forme di iniziale demenza o alzheimer o altre patologie di natura psico-geriatrica;• superamento del vincolo della nuova presa in carico (unica preclusione il non essere destinatari della misura RSA aperta);• innalzamento della soglia ISEE da 10.000 a 20.000 euro.
Voucher disabili	<ul style="list-style-type: none">• Estensione del voucher dalle sole disabilità intellettive o esito di trauma o patologie invalidanti ai giovani e adulti disabili sopra i 16 anni, con la precisazione che il livello di compromissione funzionale sia tale da consentire un percorso di acquisizione di competenze;• superamento del vincolo della nuova presa in carico;• innalzamento della soglia ISEE da 10.000 a 20.000 Euro

Fonte: nostra elaborazione

3.2 La dimensione della disabilità e le azioni per l'inclusione sociale

Nonostante la condizione della persona disabile non sia presa espressamente in considerazione dalla Costituzione, la sua protezione trova ugualmente un collocamento all'interno del programma dedicato dal Testo costituzionale ai soggetti deboli nel contesto di un progetto di democrazia emancipante (Rossi, 2017, p. 11) teso ad agevolare l'inclusione sociale delle persone in condizioni di svantaggio.

La situazione in cui versa la persona disabile rappresenta l'esempio paradigmatico delle innumerevoli possibili direzioni in cui si può diramare la vulnerabilità sociale, in tale specifico caso tradotta in una molteplicità di bisogni riconducibili, oltre ovviamente alla dimensione terapeutica, anche a quella della sfera affettiva, relazionale e lavorativa.

Il tema della disabilità applicato all'ambito socio-assistenziale include necessariamente due aspetti: quello dell'inclusione multidimensionale della persona disabile e quello della sua esigenza ad una vita autonoma ed indipendente.

Per quanto concerne il primo profilo, mirare all'**inclusione sociale della persona disabile** significa far perno sulla centralità della persona e della famiglia e, avvalendosi dello strumento della valutazione multidimensionale del bisogno, tentare di dare una risposta alle svariate esigenze soggettive della persona disabile.

Determinante, in questo senso, è stata la **Convenzione ONU del 2006 sui diritti delle persone con disabilità** la quale, introducendo un radicale cambio di prospettiva nell'approccio al tema della disabilità²⁰, ha fornito una lettura improntata ad una nuova visione culturale, scientifica e giuridica,

²⁰ Affrontare il tema della disabilità con una necessaria dose di consapevolezza richiede primariamente di riferirsi alla classificazione operata su questo tema dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) che distingue in merito tre categorie: **menomazione, disabilità ed handicap**. Mentre la disabilità (o incapacità) si sostanzia in una qualsiasi restrizione o carenza della capacità di svolgere un'attività nelle modalità ritenute più normali, l'handicap consiste invece in una risultante complessa delle connessioni intercorrenti fra aspetti biologici, funzionali e sociali. Da tale distinzione deriva che il concetto di handicap è più ampio di quello di danno o di disabilità perché

vincolando gli Stati membri a porre in essere interventi che, da una modalità settoriale e speciale, virino gradualmente ad una versione maggiormente globale per la costruzione di una società pienamente inclusiva.

L'ulteriore tema della **vita indipendente**, invece, rappresenta per le persone con disabilità la possibilità di vivere la propria vita con la stessa libertà di movimento e di scelta di chiunque altro, ponendo in essere in libertà le proprie opzioni senza essere condizionati da decisioni altrui.

La cornice legislativa nazionale in materia

Il sistema di norme a favore delle persone affette da disabilità si compone di un articolato e complesso apparato di disposizioni non ancora raggruppate in un testo unico a raccoglierne l'intera disciplina. Per tali ragioni, ad oggi, risulta arduo configurare da un punto di vista organico la normativa di questo settore, non solo per la sua ampiezza e frammentazione ma anche perché gli ambiti di tutela affrontati a partire dagli anni '70 del secolo scorso, sulla spinta delle politiche sostenute dal mondo dell'associazionismo, sono stati fra i più eterogenei: dalle provvidenze pensionistiche all'integrazione scolastica lavorativa e sociale, dalle pari opportunità fino all'amministrazione di sostegno.

Il primo significativo intervento nel processo di integrazione delle persone disabili, in un'ottica globale nelle varie aree di intervento, si è avuto solo con la **legge n. 104/1992**, *Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, con la quale sono state affrontate le diverse problematiche connesse all'inserimento delle persone disabili nella vita sociale, lavorativa e culturale del Paese.

Attraverso questa normativa l'integrazione scolastica e l'inserimento lavorativo sono stati individuati quali cardini essenziali per il riconoscimento del diritto di cittadinanza della persona disabile nell'ambito della lotta alla sua esclusione sociale.

La realizzazione dell'obiettivo della piena integrazione delle persone disabili nei contesti di vita familiare, sociale, dei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro è stato in seguito proseguito anche dalla **legge n. 328/2000** che, in tema di disposizioni per la realizzazione di particolari interventi di integrazione e sostegno sociale, prevede all'art. 14 lo strumento dei **progetti individuali**, all'interno dei quali devono prevedersi "i servizi alla persona a cui provvede il comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale".

Il quadro normativo sinora delineato affronta il tema della disabilità da un punto di vista generale ma ulteriori leggi sono state adottate negli anni su temi più specifici:

- sul tema dell'**inserimento lavorativo della persona disabile**, la legge n. **68/1999** prevede all'art. 13 l'imposizione di obblighi di assunzione nei confronti dei datori di lavoro e all'art 14 l'obbligo per le Regioni di istituire il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili da destinare al finanziamento dei programmi regionali di inserimento nel mercato del lavoro;

implicante quell'interazione tra individuo ed aspettative della società e dunque la reazione complessiva della società nei confronti della disabilità (Ferrario, 2014, p. 283).

- con la **legge n. 18/2009**, invece, l'ordinamento italiano ha ratificato e dato esecuzione alla **Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità**, all'interno della quale si prevede che gli Stati adottino misure efficaci e adeguate al fine di facilitare il pieno godimento da parte dei soggetti disabili del diritto alla piena partecipazione ed integrazione sociale.

Strettamente connessa ai percorsi di inserimento e di inclusione sociale, è la **legge n. 112/2016**, *Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*, c.d. **legge del "Dopo di Noi"**, grazie alla cui introduzione è stata colmata la tradizionale lacuna dell'ordinamento italiano, della mancanza di istituti e strumenti specifici in grado di garantire, venuto meno l'essenziale sostegno offerto dalla famiglia, la qualità di vita della persona disabile²¹.

In tutti questi anni l'espressione "dopo di noi" ha quasi sempre evocato solo la necessità di avere quante più strutture residenziali possibili in cui ricoverare le persone con disabilità in seguito alla perdita dei propri familiari.

Con l'entrata in vigore della legge n. 112/2016 si è innovato al modo di intendere il "Dopo di noi", cominciando a pensare alla persona con disabilità non solo nell'ottica di una destinataria passiva di attività di mera assistenza da erogare in una struttura specializzata ma, piuttosto, al suo essere persona che, al pari di chiunque altro, ha diritto a non vedere recise le trame dei rapporti affettivi e sociali della sua vita (tabella 3.7).

La legge n. 112/2016 disciplina l'insieme delle misure di assistenza necessarie, cura e protezione prese nel superiore interesse della persona con disabilità grave priva di sostegno familiare o in vista del venir meno dello stesso attraverso la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l'esistenza in vita dei genitori.

Le misure previste dalla legge *de qua* si prefiggono quale scopo la creazione per la persona disabile di un **progetto personalizzato** di vita autonoma anche grazie a percorsi di progressiva abilitazione, come ad esempio possono essere l'inserimento scolastico ed il collocamento nel mondo del lavoro, volti ad evitare l'istituzionalizzazione e lo sradicamento dal proprio contesto sociale.

Tali misure sono integrate con il coinvolgimento dei soggetti interessati nel progetto individuale di cui all'art. 14 della legge n. 328/2000 nel rispetto della loro volontà e, ove possibile, di quella dei loro genitori e o di chi ne tutela gli interessi.

Lo strumento del progetto individuale diventa così, all'interno della legge n. 112/2016, un mezzo di progettazione e messa in relazione di azioni complementari di tipo sociale nel rispetto delle specificità proprie dei contesti di appartenenza delle persone con disabilità. La legge istituisce inoltre un fondo *ad hoc* per finanziare una serie di misure destinate a garantire l'autonomia e l'indipendenza delle persone con disabilità grave nel contesto familiare o in ambienti il più possibile simili a quelli familiari. In questo senso, la legge si dota di due strumenti da utilizzare nel c.d. "durante noi", nel periodo ovvero caratterizzato ancora dalla presenza dei congiunti più stretti: un fondo di natura pubblica che supporta percorsi di **domiciliarità, cohousing e vita indipendente** e sgravi fiscali per chi valorizza risorse private tramite le **polizze assicurative**, i **fondi fiduciari** e i **trust** (si vedano i box 3.2 e 3.3).

²¹ Tale legge infatti innova profondamente la materia della tutela dei disabili gravi, affidata sinora alle leggi n. 104/1992 (in particolare all'art.3, co. 3, che fornisce la definizione di disabile grave e n. 162/1998 che ha introdotto una serie di programmi di aiuto alla persona disabile affidati ai comuni e alle Regioni.

Tabella 3.7 Le regole generali per l'attuazione della legge n. 112/2016 (D.M. 23.11.2016)

	L. 112/2016
Requisiti dei destinatari	<ul style="list-style-type: none"> - persone con accertata disabilità grave; - prive del sostegno familiare; - età compresa fra i 18/64.
Interventi	<ul style="list-style-type: none"> - percorsi programmati di accompagnamento verso l'autonomia; - supporto alla domiciliarità; - accrescimento della consapevolezza e sviluppo di competenze per il più alto livello di autonomia raggiungibile; - realizzazione di innovative soluzioni alloggiative.
Soluzioni residenziali	<ul style="list-style-type: none"> - Abitazione d'origine; - gruppi di appartamento; - housing (alloggi con forte connotazione sociale); - cohousing (abitazioni private con spazi destinati all'uso comune).
Priorità d'accesso	<ul style="list-style-type: none"> - presenza o meno dei genitori/anzianità/ situazione economica; - valutazione multidimensionale (clinica e sociale) e progetto individuale.

Fonte: nostra elaborazione

Box 3.2 Il Trust: approfondimento teorico

L'art. 6 della legge n. 112/2016 è dedicato all'istituto tipico del diritto angloamericano del trust, strumento flessibile che permette di sopperire a molteplici esigenze quando sia necessario (o opportuno) che l'amministrazione di certi beni appartenenti ad una persona sia affidata ad altri soggetti.

Nel suo schema generale, il trust vede la figura del disponente il quale, mediante un atto *inter vivos* o *mortis causa* trasferisce la proprietà di uno o più beni o diritti determinati ad un altro soggetto chiamato trustee, dando a quest'ultimo l'incarico di amministrarli e utilizzarli a vantaggio di un terzo (il beneficiario).

La novità della legge "del Dopo di noi" risiede nel fatto che la disposizione costituita dall'art.6 prima richiamato, permette di stipulare atti istitutivi di trust in favore dei disabili senza incidere sulle franchigie normalmente spettanti ad essi in caso di trasferimenti a titolo gratuito tra disponente e beneficiario.

Le regole previste si applicano anche ai vincoli di destinazione ex art. 2645 ter c.c. che isolano i beni dal patrimonio generale del soggetto per destinarli al perseguimento del fine voluto ed indicato nell'atto di destinazione e così sottrarli ai pericoli che possono colpirla e al contratto di affidamento fiduciario, con il quale si possono istituire fondi specifici affidati alla gestione ad organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) che perseguano lo scopo dell'assistenza ai disabili gravi.

Box 3.3 Il Trust: approfondimento pratico

Trust in life nasce dall'incontro di tre diversi soggetti: UBI Banca, Cgm (mondo cooperativo) e volontariato (Anffas) e costituisce la prima proposta concreta di attuazione della legge n.112. *Trust in life* si basa su due pilastri: da una parte il progetto di vita (programma a sostegno del disabile realizzato da Anffas e Cgm al termine di un percorso di co-progettazione anche con beneficiari e famiglia) dall'altra il trust multibeneficiario predisposto da UBI trustee per gestire le risorse economico finanziarie ed immobiliari integrandole con i patrimoni familiari/personali grazie al supporto di UBI Comunità.

Tabella 3.8 Principali caratteristiche della legge n. 112/2016 (c.d. "Dopo di noi")

Elementi innovativi	Limiti
<ul style="list-style-type: none"> - La costruzione di un progetto personalizzato che per essere tale necessita di una valutazione multidimensionale con al centro la stessa persona disabile. - L'idea che il dopo di noi si realizzi già a partire dal durante noi; i progetti infatti si rivolgono anche a quelle persone con disabilità i cui genitori non sono in grado di fornire un adeguato sostegno genitoriale in vista del progredire dell'età. - La messa a disposizione di strumenti giuridico-normativi e fiscali quali ad esempio: il trust, il vincolo di destinazione, i fondi speciali, l'esenzione fiscale dalle imposte per gli strumenti menzionati, la detraibilità per le polizze assicurative. 	<ul style="list-style-type: none"> - Non riguarda tutti i disabili indifferentemente ma interessa solo quelli privi di adeguato sostegno familiare. - Si rivolge solo alle persone con disabilità grave, escludendo quella che possa sopraggiungere a causa del naturale invecchiamento o connessa a patologie da senilità. - Per quanto concerne il trust, la dottrina più critica sottolinea che nell'ordinamento esistono già altre forme di tutela per il cittadino privo di sostegno familiare (come ad esempio l'amministratore di sostegno) che potevano essere opportunamente aggiornate per essere rese più permeabili alle esigenze di chi non ha sostegno familiare. Si rileva inoltre come il trust possa efficacemente servire solo per i grandi patrimoni.

Fonte: nostra elaborazione

Da ultimo, con la legge n. 205/2017 (Legge di Bilancio 2018), nell'ambito della promozione dell'attività sportiva, è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Fondo unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano, che, tra le varie funzioni, è finalizzato a incentivare anche l'avviamento all'esercizio della pratica sportiva delle persone disabili mediante l'uso di ausili per lo sport.

L'intervento legislativo e di policy di Regione Lombardia

Le azioni intraprese a livello legislativo e di policy da Regione Lombardia nell'ambito della disabilità fanno parte di quella più ampia riforma portata avanti dalla Regione nel segno della sussidiarietà, dell'integrazione e del coinvolgimento attivo e responsabile di tutti gli attori sul palcoscenico della realtà sociale.

Regione Lombardia, nella consapevolezza della necessità di affrontare in maniera trasversale e integrata il tema delle persone affette da disabilità e delle loro famiglie ha negli anni attivato una serie di politiche il cui coordinamento si è rivolto a:

- **attivare sinergie** tra i diversi ambiti di intervento della Regione, affinché sia promossa **un'armonizzazione e razionalizzazione delle risorse** a vantaggio della qualità delle risposte ai bisogni e alle aspettative delle persone con disabilità e delle loro famiglie;
- **migliorare la comunicazione** della Regione verso i cittadini per consentire agli stessi di esercitare consapevolmente il diritto di scelta e diventare risorsa tra le risorse;
- contrastare le situazioni di marginalità estrema legate alla condizione di disabilità.

Dal punto di vista normativo il legislatore regionale ha adottato una serie di provvedimenti, a partire dal disposto dell'art. 2, lett. a) dello Statuto d'autonomia, che afferma il ruolo della Regione nella

promozione di azioni per rendere effettivi i diritti delle persone con disabilità, tesi principalmente a garantire alla persona affetta da disabilità delle opportunità strutturate di **inclusione sociale attiva**, in particolare mediante:

- **il miglioramento dell'occupabilità** e la realizzazione di una propria autonomia economica mediante la **I.r. n. 13/2003**, *Promozione all'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate*, così come modificata dall'art. 28 **della I.r. n. 22/2006**, *Il mercato del lavoro in Lombardia*. In quest'ottica, Regione Lombardia promuove e sostiene:
 - **l'inserimento lavorativo** in forma dipendente, autonoma ed auto imprenditoriale delle persone disabili;
 - **la cultura dell'integrazione e dell'inclusione sociale**, tramite un sistema coordinato di azioni, volte a favorire l'inserimento lavorativo e la stabilizzazione nel posto di lavoro delle persone disabili, avvalendosi a tal fine anche della collaborazione e del coinvolgimento delle famiglie;
 - **l'organizzazione coordinata della rete dei servizi** preposti all'inserimento lavorativo e dei servizi socio assistenziali, educativi, formativi operanti sul territorio.
-
- la considerazione della **persona disabile quale risorsa della comunità, attraverso la I.r. n. 20/2016**, *Disposizioni per l'inclusione sociale, la rimozione delle barriere alla comunicazione e il riconoscimento e la promozione della lingua dei segni italiana e della lingua dei segni italiana tattile*, per mezzo della quale la Regione promuove l'inclusione e l'integrazione sociale delle persone sorde, sordocieche o con disabilità uditiva o con deficit di comunicazione e di linguaggio come nei disturbi generalizzati dello sviluppo, e delle loro famiglie. Tali obiettivi sono raggiunti mediante l'abbattimento delle barriere alla comunicazione, il riconoscimento della lingua dei segni italiana (LIS) e della lingua dei segni italiana tattile (LIS tattile), nonché la prevenzione e la cura del deficit uditivo e la diffusione di ogni altra tecnologia volta a favorire un ambiente accessibile nelle famiglie, nella scuola, nella comunità e nella rete dei servizi.

A livello di policy, Regione Lombardia fin dal 2013 ha rivolto, attraverso il Piano regionale di Sviluppo (PRS), particolare attenzione al tema della realizzazione di misure di sostegno mirate all'inserimento lavorativo di persone con disabilità attraverso la presa in carico del cittadino con l'obiettivo di trovare la giusta combinazione tra potenzialità, condizioni della persona e il sistema socio-lavorativo

Il PRS della X Legislatura delinea le proprie attività nel **Piano d'azione regionale (PAR) 2010-2020 per le persone con disabilità** (d.g.r. 983/2010), strumento operativo, integrato e sinergico nel quale sono stati definiti gli obiettivi e gli strumenti per una politica regionale unitaria, all'interno del quale, in particolare, sono state delineate le strategie per le azioni, nell'ambito delle politiche del lavoro, destinate alle persone con disabilità.

Tabella 3.9 Le azioni in ambito socio-assistenziale previste nel PAR

	Contenuto	
Garantire la continuità di risposta lungo tutto l'arco di vita	Sostegno alle persone con disabilità nel loro progetto di vita	Sostegno qualificato alla famiglia in collaborazione con soggetti del Terzo settore (vacanze, sollievo, aggregazione per familiari)
		Promozione di gruppi di auto aiuto
		Sostegno alla vita indipendente
Garantire reale accessibilità e fruibilità	Attenzione alle difficoltà di carattere strutturale e agli aspetti di vivibilità e qualità del tempo	Maggiore vivibilità della casa e del territorio
		Valorizzazione iniziative
		Maggiore mobilità nei trasporti pubblici

Fonte: nostra elaborazione

L'obiettivo di tale Piano è stato quello di porre in essere un sistema governato dalla domanda dei cittadini ed unito, nella risposta, ai bisogni, per loro natura trasversali e non segmentati: il PAR infatti adotta un impianto intersettoriale dove i servizi scolastici, sociali, sanitari e di inserimento lavorativo vengono integrati in una politica che interseca e coinvolge più assessorati per giungere ad una presa in carico complessiva della persona.

L'impegno del PAR dunque non è limitato ai soli aspetti di carattere assistenziale ma si estende anche a quelli bio-psico-sociali, indispensabili per mettere la persona al centro e renderla protagonista del sistema in tutte le fasi della vita.

L'attuazione del PAR è proseguita in diretta collaborazione con le associazioni che rappresentano i disabili, realizzando iniziative volte all'abbattimento delle barriere non solo architettoniche ma anche culturali, al supporto e all'informazione specifica nei loro confronti, allo sviluppo dell'autonomia finalizzata all'inclusione sociale.

Regione Lombardia si è dotata inoltre di un **Gruppo di Approfondimento Tecnico (GAT)**, partecipato dalle diverse Direzioni Generali della Regione e dai rappresentanti del mondo dell'associazionismo e del non profit in qualità di esperti, per l'implementazione delle azioni previste dal Piano.

Nell'ambito delle azioni sostenute nel PAR disabilità sono state portate avanti un complesso di iniziative sostenute tramite il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili tra cui:

- **Dote lavoro - persone con disabilità**, in cui la persona ha diritto a fruire di servizi funzionali ai suoi fabbisogni di qualificazione e/o inserimento lavorativo fino ad un valore finanziario che varia in funzione dell'intensità di aiuto cui la persona viene assegnata in base a sei fattori (stato occupazionale, grado di disabilità, tipologia di disabilità, titolo di studio, età, genere);
- **Dote Impresa – Collocamento mirato**, è una dotazione di risorse e servizi per sostenere le imprese lombarde nel processo di inserimento;
- **Dote Orientamento scuola/lavoro – persone con disabilità**, nell'ambito della programmazione regionale sulla disabilità in cui si riconosce un'integrazione alla Dote Scuola per il diritto allo studio e per garantire la personalizzazione del percorso degli allievi disabili di istruzione e formazione professionale; si sostengono percorsi formativi che si caratterizzano per una forte personalizzazione nella progettazione delle attività didattiche ed educative, denominati "Percorsi personalizzati";

- **Azioni di sistema per lo sviluppo della governance e della rete per l'inserimento lavorativo con persone disabilità**, azioni di accompagnamento, complementari all'attuazione dei percorsi volti all'inserimento lavorativo e formativo, all'interno delle seguenti aree di intervento.

Dal punto di vista **dell'obiettivo di vita indipendente ed inclusione sociale** della persona disabile, Regione Lombardia ha operato secondo due direttrici precise:

- predisponendo lo **Spazio Disabilità**, un servizio informativo dedicato alle persone con disabilità, alle loro famiglie, agli operatori e ai volontari, alle associazioni e organizzazioni pubbliche e private che operano nel territorio. Si tratta di un'iniziativa realizzata in collaborazione con le principali reti associative attive in Regione delle persone con disabilità. È costituito da un servizio informativo complementare al call center regionale, articolato in un *front office* aperto al pubblico e in un sito internet di autoconsultazione e approfondimento finalizzato a garantire risposte più qualificate. La Regione ha ritenuto di continuare anche per il triennio 2017-2019 a supportare le persone con disabilità, garantendo loro informazioni puntuali e complessive circa i servizi gli appuntamenti loro dedicati, nonché l'accessibilità all'intero sistema lombardo riguardo a mobilità e trasporti, opportunità di turismo accessibile, servizi culturali salute, sport, tempo libero mondo del lavoro e formazione professionale (d.g.r. n. 5649/2016);
- promuovendo nell'ambito del programma Reddito d'autonomia, una tipologia di **voucher mensile** (tabella 3.10) finalizzato a sostenere percorsi di autonomia ed inclusione sociale delle persone disabili (d.g.r. n. 5672/2016). Tale provvedimento intende venire incontro alle esigenze dei nuclei familiari in difficoltà economica, anche a causa dei costi che devono sopportare per l'assistenza ad un familiare con disabilità. Tra le misure disciplinate nell'ambito delle dotazioni del FNNA si è collocata anche la misura B2 (d.g.r. n. 740/2013) a favore delle persone con disabilità grave o comunque in condizione di non autosufficienza, diretta a sostenere la loro permanenza al proprio domicilio contesto di vita (tabella 3.11).

Tabella 3.10 Analisi voucher mensile disabili – programma Reddito d'Autonomia

	Misura Reddito d'autonomia Sviluppo dell'autonomia finalizzata all'inclusione sociale delle persone disabili
Finalità	Implementare, attraverso percorsi potenziamento delle capacità funzionali e relazionali, in persone giovani e adulte le competenze finalizzate a: <ul style="list-style-type: none"> - all'inclusione sociale; - allo sviluppo dell'autonomia personale.
Beneficiari	Giovani e adulti disabili con età superiore a 16 anni Indicatore ISEE uguale o inferiore a 20.000 euro (nel 2016 10.000)
Contenuto	400 euro al mese per 12 mesi

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 3.11 Analisi misura B2 – attuazione d.g.r. n. 116/2013

	Contenuto
Buono sociale generico	Finalizzato a compensare le prestazioni di assistenza assicurate dal <i>caregiver</i> familiare fino ad un massimo di 800 euro e/o le prestazioni di assistente familiare impiegato con regolare contratto prevedendo in questo caso un importo tra 400 e 800 euro
Buono sociale per la vita indipendente	Buono mensile fino ad un massimo di 800 euro per sostenere progetti di vita indipendente di persone con disabilità fisico-motoria grave o gravissima, con capacità di esprimere la propria volontà, di età compresa tra i 18 e i 64 anni che intendono realizzare un proprio progetto senza il supporto del <i>caregiver</i> familiare ma con l'ausilio di un assistente personale scelto con regolare contratto.

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 3.12 Ulteriori provvedimenti di Regione Lombardia in tema di disabilità

	Contenuto
D.g.r. n. 1106/2013	Linee di indirizzo a sostegno delle iniziative in favore dell'inserimento socio-lavorativo delle persone con disabilità a valere sul fondo regionale con la l.r. 13/2003 (annualità 2014-2016).
D.g.r. 5631/2016	Determinazioni in ordine all'acquisto di ausili o strumenti tecnologicamente avanzati a favore delle persone disabili o delle loro famiglie.
D.g.r. 6343/2017	Nuova misura per implementare e modellizzare percorsi di inclusione sociale a favore di giovani e adulti a grave rischio di marginalità.
D.g.r. 7487/2017	Sviluppo della misura che prevede voucher mensili finalizzati ad assicurare l'autonomia personale e relazionale delle persone anziane fragili ed a sostenere percorsi di autonomia diretti all'inclusione sociale delle persone disabili.

Fonte: nostra elaborazione

Facendo riferimento invece alla questione dell'adeguamento regionale alla nuova legge n. 112/2016 "Dopo di noi", Regione Lombardia ha approvato il protocollo d'intesa tra Ministero del lavoro e delle Politiche sociali finalizzato all'attivazione ed implementazione della proposta progettuale di Regione Lombardia in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità (d.g.r. n. 1110/2013, d.g.r. n. 2885/2014, d.g.r. n. 4582/2015, d.g.r. n. 6087/2016).

Con d.g.r. n. 6674/2017 la Regione ha inoltre approvato il "**Programma operativo regionale per la realizzazione degli interventi a favore di persone con disabilità grave prive del sostegno familiare**" ed il relativo Piano attuativo, operanti la traduzione nel territorio lombardo della legge "Dopo di noi" e l'impiego delle risorse del relativo fondo nazionale (tabella 3.13).

In particolare, le risorse del Piano regionale sono:

- **aggiuntive** rispetto a quelle previste dagli interventi già promossi da Regione Lombardia con specifici atti e con risorse proprie o del Fondo Sociale Europeo per le persone con grave disabilità (l.r. n. 23/1999 art. 4, commi 4 e 5, e Reddito di autonomia);
- **complementari** alle risorse nazionali (Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e Fondo Nazionale per le Non Autosufficienze) nell'ottica dell'ampliamento della platea dei beneficiari e dell'incremento e finanziamento del singolo progetto;

In coerenza con le indicazioni fornite dalla legge n.104/1992, i beneficiari dei sostegni previsti dal Programma operativo per il "Dopo di Noi" sono persone con disabilità grave non determinata da

naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, con età compresa fra i 18 e i 64 anni. I beneficiari devono inoltre essere privi di sostegno familiare o perché mancanti di entrambi i genitori oppure con genitori non più in grado di fornire sostegno adeguato o ancora per i quali si considera la prospettiva del venire meno del sostegno familiare.

Con riferimento invece al versante **dell'inclusione sociale di diverse** ed ulteriori **categorie di soggetti**, con d.g.r. n. 3206/2015 Regione Lombardia ha approvato gli elementi essenziali degli interventi che possono indirizzare verso percorsi inclusivi sia gli adolescenti in situazioni disagio che **giovani o persone anche abusatori di sostanze** che vivono in una condizione di marginalità, favorendo la capacità dei servizi di operare con interventi a più ampio raggio e di svolgere azioni di riduzione dei rischi e dei danni (tabella 3.14).

Tabella 3.13 Linee del Programma Operativo Regionale per l'applicazione del Dopo di Noi

Interventi gestionali	
Modalità di intervento: <i>voucher</i> annuale, contributo, buono	
Percorsi programmati di accompagnamento all'uscita dal nucleo familiare o per la deistituzionalizzazione	<ul style="list-style-type: none"> • Età 18-55 anni con priorità 26/45 anni; - per persone frequentanti servizi (CSE, SFA, CDD); - per persone in contesto familiare
Programmi di accrescimento della consapevolezza e dell'abilitazione e lo sviluppo delle competenze per favorire l'autonomia	
Interventi di supporto alla domiciliarità in soluzioni alloggiative previste dalla legge (co-housing gruppi di appartamento, abitazione di proprietà)	<ul style="list-style-type: none"> - priorità alle persone già accolte/nuovo accesso; - gruppi appartamento e soluzioni <i>co-housing</i>; - voucher residenzialità in gruppo appartamento
Interventi di permanenza temporanea in soluzione abitativa extra familiare	<ul style="list-style-type: none"> - persone in condizioni di emergenza; - ricoveri temporanei di pronto intervento/sollievo
Interventi infrastrutturali	
Modalità di intervento: contributo economico	
Interventi di ristrutturazione dell'abitazione	<ul style="list-style-type: none"> - migliorie per l'accessibilità, fruibilità, sicurezza; - patrimoni resi disponibili da familiari o altri
Sostegno al canone di locazione	-sostegno agli oneri di locazione e alle spese condominiali

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 3.14 Provvedimenti per l'inclusione sociale di soggetti in condizioni di marginalità

Contenuto	
D.g.r. 499/2013	Rafforzamento delle buone prassi prodotte nei riguardi sia di adolescenti in difficoltà che di persone come abusatori di sostanze , mediante lo sviluppo di un sistema sociale ed educativo e di pronto intervento che possa indirizzare verso percorsi inclusivi .
D.g.r. 2022/2014	
D.g.r. 3206/2015	Programmazione dei percorsi di inclusione sociale a favore di famiglie con adolescenti in difficoltà, nonché di giovani e persone con problemi di abuso a rischio di grave marginalità.
D.g.r. 5289/ 2016	Completamento territoriale dei percorsi di inclusione sociale a favore di giovani e persone con problemi di abuso a grave rischio di marginalità.
D.g.r. 5451/2016	Disciplina 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 Bolzano
D.g.r. 5730/2016	Determinazione in ordine agli interventi per favorire l'inclusione della popolazione in situazioni di fragilità sociale attraverso l'adozione di piani regionali "Conoscere, apprendere e comunicare per vivere l'integrazione" e PRE.CE.DO piano regionale prevenzione e contrasto delle discriminazioni" a valere sul fondo europeo FAMI.

Fonte: nostra elaborazione

3.3. Gli interventi per la promozione della solidarietà sociale

La fragilità sociale, declinata in particolare sul versante della povertà, presenta numerose sfaccettature, fra le quali una delle più preoccupanti e allarmanti per le significative ricadute sul piano sociale è costituita dalla **povertà alimentare**²².

Attualmente infatti sono 5,5 milioni le persone che in Italia si trovano a fronteggiare una situazione di povertà alimentare, ovvero quella condizione di incapacità di accedere ad alimenti qualitativamente e quantitativamente sufficienti a garantire loro una vita sana rispetto al proprio contesto di riferimento (Maino et al., 2016, p. 11).

La crisi economica e le difficoltà di inserimento e di permanenza nel mercato del lavoro hanno condotto molte famiglie ad una sensibile modifica delle proprie abitudini di vita, tra le quali la riduzione dei consumi in molti settori, cibo compreso, spingendole a rivolgersi ai soggetti (Centri Caritas, Empori, ecc.) intervenienti su tali problematiche.

Tale situazione ha condotto ad una crescita esponenziale, soprattutto se riferita al passato, del novero dei soggetti a rischio di povertà ed esclusione sociale tra cui minori e giovani, famiglie con più di due figli, anziani e la nuova categoria sociale dei *working poor* (lavoratori con insufficiente retribuzione e/o saltuaria occupazione).

A fronte di questa situazione in Italia, così come nell'intero mondo occidentale, si continuano paradossalmente a sprecare ogni giorno tonnellate di cibo perfettamente commestibile, assistendo alla crescente impossibilità di alcune fasce di popolazione di accedere a risorse adeguate al proprio

²² Secondo i dati più recenti forniti dall'Eurostat l'indice di rischio povertà ed esclusione sociale dell'Italia è passato dal 25,3% del 2008 al 28,1% del 2014, mentre quello di povertà relativa è aumentato dal 18,7% del 2008 al 19,6% del 2014.

sostentamento nonostante la sovrabbondanza delle stesse all'interno del contesto in cui si trovano a vivere.

In particolare lo spreco si verifica nelle varie fasi che compongono la filiera agroalimentare a partire dal livello della produzione (intemperie climatiche, rispetto di standard estetici), passando da quello della trasformazione (limiti tecnologici, difetti di *packaging*), distribuzione (errori negli ordini, gestione delle scorte, errate strategie di *marketing*), ristorazione (errate previsioni di consumo) ed infine ad approdare a quello del consumatore finale (eccedenza di acquisiti, errata conservazione).

Nel passato in Italia il problema della povertà alimentare è stato gestito principalmente da enti caritativi di matrice religiosa: tuttavia a causa della crisi, negli ultimi anni, le situazioni di bisogno si sono fatte sempre più numerose e complesse, rendendo inadeguata l'azione posta in essere dagli strumenti tradizionali come le mense sociali, i buoni pasto/spesa, i "pacchi alimentari" ecc.

Le scelte politiche, sia nazionali che territoriali, per venire incontro alle esigenze delle persone in condizioni di povertà alimentare si sono orientate prevalentemente verso:

lo sviluppo di policy che prevedono il **trasferimento di risorse monetarie** verso le persone che si trovano in questa condizione per aumentare la loro capacità di accedere al cibo;

la promozione delle organizzazioni del **Terzo settore che agiscono nel campo del recupero del cibo** che altrimenti andrebbe sprecato lungo la filiera agroalimentare per destinarlo alle persone in stato di bisogno.

La cornice legislativa nazionale in materia

Povertà e spreco alimentare rappresentano due facce di una stessa medaglia che nel corso degli anni hanno incentivato la messa a punto da parte del legislatore nazionale di un quadro normativo finalizzato a gestire le situazioni di deprivazione alimentare.

Costituiscono tale quadro, *in primis*, la legge n. 155/2003, *Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociale*, con cui, equiparando al consumatore finale le organizzazioni di volontariato che raccolgono e distribuiscono il cibo per i bisognosi, punta a favorire un'azione di sostegno e di aiuto, affidando alle organizzazioni il compito di garantire la sicurezza alimentare, così come avviene nel contesto familiare.

Per contrastare più efficacemente la povertà e lo spreco alimentari il legislatore statale ha adottato, nel contesto della c.d. *legacy* di Expo (Cerini, 2017, p. 623) – l'eredità immateriale e duratura dell'Esposizione Universale tenutasi a Milano nel 2015 – la **legge n. 166/2016, cd. Legge Gadda** (dal nome della deputata promotrice), recante Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi.

Con questo documento il diritto al cibo viene riconosciuto come diritto fondamentale, a sua volta declinato nel **diritto all'accesso al cibo** per la propria sopravvivenza (*food security*) e nel **diritto alla sicurezza alimentare** (*food safety*).

Tale legge disciplina dunque la raccolta e l'assegnazione alle fasce più disagiate della popolazione di alimenti e di medicinali ancora in ottime condizioni di utilizzo e rimasti invenduti o perché, ad esempio, prossimi alla scadenza o inadatti alla vendita per danneggiamento degli imballaggi secondari.

Le finalità precipue del provvedimento consistono nella riduzione degli sprechi nel settore alimentare, farmaceutico e relativo ad altri beni (indumenti ecc.) mediante la valorizzazione di tre diverse dimensioni di interesse sociale:

- **umanitaria**, favorendo il recupero e la donazione in primo luogo a persone fisiche per fini di solidarietà sociale dei prodotti recuperati;
- **ambientale**, limitando attraverso il riuso e il riciclo gli impatti negativi sulle risorse naturali;
- **culturale**, promuovendo attività di sensibilizzazione verso i consumatori e le istituzioni, con un'attenzione particolare alle giovani generazioni attraverso campagne informative propagate sia con i mezzi di comunicazione radiotelevisivi che nelle scuole.

In base al dispositivo legislativo distributori e produttori professionali possono donare cibi e altri beni essenziali invenduti ed in eccesso: a tale scopo la normativa individua una serie di incentivi positivi affinché essi possano più agevolmente svolgere tale compito.

Il legislatore con questa legge ha scelto di non costringere le imprese a cedere obbligatoriamente le eccedenze ma ha optato invece per la creazione e la promozione di un **circuito virtuoso** tra operatori del settore (catene di distribuzione, commercianti) e i "soggetti donatori" tra cui rientrano gli enti pubblici e gli enti del Terzo settore.

Dal lato dell'offerta la legge offre ai soggetti che si occupano del recupero e redistribuzione gratuita dei beni un quadro normativo chiaro in cui sono ricomprese le norme già esistenti in tema di agevolazioni fiscali, responsabilità civile e procedure per la sicurezza igienico sanitaria. Dal lato della domanda, la legge consente invece di ampliare la sfera dei soggetti che possono distribuire tali beni senza fini di lucro, creando meccanismi secondo una logica della premialità per le imprese e i comuni che incentivano forme di economia circolare.

Da ultimo, la Legge di Bilancio 2018 estende e meglio identifica il paniere di medicinali, prodotti farmaceutici ed altri articoli di medicazione donabili. Si allarga inoltre la platea dei donatori, includendo le farmacie, le parafarmacie, i grossisti, le aziende titolari di autorizzazioni all'immissione in commercio di farmaci, i loro concessionari e distributori.

Oltre ai farmaci, la legge di bilancio allarga il paniere dei prodotti donabili ai prodotti destinati all'igiene e alla cura della persona, prodotti per l'igiene e la pulizia della casa, integratori alimentari, presidi medico chirurgici, prodotti di cartoleria e di cancelleria

L'intervento legislativo e di policy di Regione Lombardia

Da più di dieci anni Regione Lombardia promuove il recupero e la distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale, mediante un programma regionale triennale di finanziamento a organizzazioni non profit che operano con le strutture caritative presenti sul territorio.

L'impianto normativo della Regione Lombardia in materia di azioni a sostegno della solidarietà sociale si struttura sulla base della **I.r. n. 25/2006**, *Politiche regionali di intervento contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociale* e della **I.r. n. 34/2015**, *Riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo*.

Quest'ultimo provvedimento legislativo è stato adottato, in continuità con la precedente I.r. n. 25/2006 per offrire alla Regione uno strumento più mirato per intervenire nei campi dell'accesso al **sostentamento alimentare**, del **contrasto allo spreco alimentare** e del recupero e della **redistribuzione delle eccedenze alimentari**.

Il contrasto alla povertà alimentare promosso da tale legge persegue – attraverso la logica della politica pubblica trasversale (socio-assistenziali, sanitarie, agricole ecc.) e del coinvolgimento di una pluralità

di attori di diversa natura (amministrazioni pubbliche, enti caritativi, terzo settore, industrie agroalimentari, Grande Distribuzione Organizzata, (GDO), ristorazione) – i seguenti obiettivi:

- l' aumento dell'autonomia delle persone;
- il sostegno ai sistemi agroalimentari locali e sostenibili;
- la riduzione degli sprechi alimentari del 50% entro il 2025;
- la promozione di programmi e corsi di educazione alimentare, di economia ed ecologia domestica per rendere i soggetti della filiera agroalimentare e i consumatori maggiormente consapevoli.

Le linee direttrici impiegate dalla legge regionale per il perseguimento di tali obiettivi si fondano sia sulla **prezialità** per gli operatori del settore impegnati nella cessione di alimenti o nel contrasto allo spreco, che sugli **incentivi** alle iniziative per il recupero, a livello locale, dei prodotti non raccolti, rimasti invenduti o scartati lungo l'intera filiera agroalimentare per ridistribuirli gratuitamente alle categorie di cittadini al di sotto della soglia di povertà, o comunque in gravi difficoltà economiche.

L'intervento legislativo lombardo ha portato all'attivazione della **Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo** (d.g.r. n. 6272/2017), ente con il compito di facilitatore per l'integrazione tra le politiche e i programmi regionali e con compiti di perfezionamento degli obiettivi e delle strategie per la tutela del diritto al cibo.

A livello di policy, Regione Lombardia, attraverso il **Piano triennale contro la povertà** (d.g.r. n. 1992/2014) per gli anni 2014-2016 ed il coinvolgimento di diversi enti non profit, ha perseguito l'obiettivo dell'assistenza alle persone in stato di bisogno, ampliando la quantità e varietà dei prodotti ed ha sostenuto la creazione dei c.d. **empori solidali** in cui le persone bisognose sono prese in carico attraverso un sistema di carta di credito a punti da usare per l'acquisto di prodotti alimentari raccolti e resi disponibili.

Inoltre, la DG Reddito di Autonomia e inclusione sociale, facendo proprio il riferimento ai concetti di "territorialità" e "rete" espressi dalla l.r. n. 34/2015, ha inserito la possibilità della **forma "associata"** per la realizzazione degli interventi collegati al Piano, permettendo così la partecipazione anche di enti non profit di modeste dimensioni che, mettendosi in rete fra loro, soddisfano il requisito di copertura territoriale necessario per accedere alle risorse stanziare dalla Regione.

Da ultimo con d.g.r. n. 6973/2017 la Regione ha varato un nuovo **piano d'azione** contro la povertà attraverso la promozione delle attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini di solidarietà per gli anni 2017/2018, il quale si pone in continuità con l'attività precedente, prevedendo azioni in attuazione delle novità normative introdotte con la legge n. 166/2016.

Tabella 3.15 Ulteriori atti amministrativi rilevanti della X legislatura di Regione Lombardia nel campo della solidarietà alimentare

	Contenuto
D.g.r. 3908/2015	Approvazione dello schema di protocollo d'intesa relativo al progetto sperimentale "Reti territoriali virtuose contro lo spreco alimentare"
D.g.r. 5692/2016	Determinazione in ordine alla promozione dell'attività di recupero e distribuzione di prodotti alimentari ai fini della solidarietà sociale: anno 2016
D.g.r. 6616/2017	Approvazione delle linee guida igienico sanitaria regionale per il recupero del cibo al fine di solidarietà sociale

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 3.16 Legislazione sociale nel campo della vulnerabilità e dell'inclusione sociale – Regione Lombardia

	Ambito	Oggetto
I.r. 13/2003	Disabilità ed inclusione sociale	Accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate
I.r. 25/2006	Solidarietà sociale	Promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari
I.r. 34/2015	Solidarietà sociale	Tutela e promozione del diritto al cibo
I.r. 20/2016	Disabilità ed inclusione sociale	Rimozione delle barriere alla comunicazione e il riconoscimento e la promozione della lingua dei segni italiana e della lingua dei segni italiana tattile

Fonte: nostra elaborazione

3.4 Solidarietà e inclusione nell'esperienza di politica sociale di altre Regioni italiane: un confronto

Le **politiche regionali di contrasto alla povertà** hanno risentito negli anni della disorganicità che caratterizza l'insieme dei provvedimenti di lotta alla povertà, "rappresentando esse stesse alcuni frammenti di carattere spontaneistico e, in genere, emergenziale" (Laforgia, 2016, p. 565).

In assenza di precise indicazioni dal livello nazionale sul tema della solidarietà e dell'inclusione sociale infatti, le Regioni e le Province Autonome si sono mosse in questi anni finanziando specifici progetti ed interventi sul territorio, talvolta decidendo di investire su politiche di tipo più strutturale, talaltra sostenendo invece misure a carattere più emergenziale e temporaneo, consolidando e/o integrando per lo più interventi e prestazioni, già esistenti, di natura monetaria (tabella 3.17).

Nel panorama normativo concernente il settore della vulnerabilità e della solidarietà sociale le Regioni prese in analisi nel rapporto di ricerca hanno adottato diversi approcci, nei differenti ambiti di policy della disabilità, della lotta alla povertà e della solidarietà sociale, talvolta emergendo con esperienze legislative innovative.

Per quanto concerne le politiche sociali di lotta alla povertà, contemporaneamente ai numerosi tentativi del Governo centrale di dotare il Paese di uno strumento *ad hoc*, diverse Regioni si sono mosse per istituire dei sistemi paralleli ed integrativi rispetto al livello nazionale, costruendo quella che può definirsi come una "nuova generazione di politiche di sostegno al reddito, improntate ad un assetto multilivello e con un orizzonte universalistico del tutto inedito in Italia" (Gualmini e Sacchi, 2016, p. 378).

Tabella 3.17 Principali linee di intervento regionali di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale

	Principali contenuti	Regioni
Dirette contro la marginalità estrema attraverso il finanziamento di progetti del Terzo settore	<ul style="list-style-type: none"> - Inserimento sociale e lavorativo di soggetti svantaggiati e potenziamento dei servizi per i senza fissa dimora - Recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari 	Lombardia; Emilia-Romagna; Piemonte; Veneto; Toscana Lombardia, Emilia-Romagna Veneto
Misure di sostegno al reddito di tipo occasionale ed emergenziale	Interventi di finanza etica, di accesso al credito, prestiti sull'onore, contributi per disoccupati, copertura spese sanitarie, per l'affitto e per le utenze	Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte
Misure di sostegno al reddito di tipo continuativo	<ul style="list-style-type: none"> - Misure attive di sostegno al reddito; - Misure rivolte a particolari categorie di utenza 	Veneto Lombardia, Piemonte

Fonte: Mesini, Dessi (2011); Sala (2013) modificati

In seguito all'estensione all'intero territorio nazionale della misura di contrasto alla povertà (SIA), alcune Regioni hanno introdotto specifiche misure di reddito minimo, finalizzate ad ampliare la copertura e/o rafforzare la capacità protettiva dell'intervento nazionale: fra queste, un importante esempio è rappresentato dall'esperienza proveniente dal **Reddito di Solidarietà (RES)** introdotto dalla Regione **Emilia-Romagna**.

L'Emilia Romagna, Regione tradizionalmente caratterizzata da un sistema socio-assistenziale particolarmente avanzato, già a partire dalla l.r. n. 2/2003 aveva mostrato interesse nei confronti del primigenio strumento del Reddito Minimo di Inserimento, quale misura politica per il contrasto alla povertà, affermando la necessità di una sua sperimentazione più strutturata sul territorio.

Negli anni seguenti la Regione Emilia Romagna è intervenuta sul versante dell'esclusione sociale e della povertà rispettivamente con due distinti provvedimenti legislativi.

Con la **l.r. n. 14/2015**, disciplinando il Sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari.

Tale provvedimento si rivolge alle persone disoccupate o inoccupate, la cui condizione di fragilità e vulnerabilità viene definita dalla compresenza di problematiche afferenti la dimensione sociale o sanitaria ed accertata dagli operatori facenti parte di **un'equipe multiprofessionale**.

Lo scopo dell'inclusione viene in tale contesto perseguito attraverso la modalità della gestione integrata dei servizi del lavoro, sociale e sanitario e tramite un programma personalizzato elaborato in coerenza con i bisogni, le conoscenze, le competenze e le propensioni delle persone destinatarie del sostegno, tenendo altresì conto del supporto personale ed economico su cui le medesime possono contare.

Promuovendo l'autonomia attraverso l'integrazione dei servizi la **l.r. 14/2015** dà luogo ad una programmazione ed attuazione degli interventi pubblici, per offrire alle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità prestazioni adeguate;

Il secondo provvedimento legislativo è dato dalla **I.r. n. 24/2016**, *Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito*, con la quale è stato introdotto nel panorama regionale il **Reddito di Solidarietà (RES)**, una misura regionale diretta a contrastare la povertà e l'esclusione sociale concepita, pur in un'ottica di non sovrapposibilità, per affiancarsi al SIA di livello nazionale.

A differenza del SIA, il RES si caratterizza per la sua destinazione verso nuclei familiari anche di tipo unipersonale e per l'assenza della valutazione multidimensionale del bisogno.

Il Reddito di Solidarietà consiste in un sostegno economico, erogato nell'ambito di un progetto di attivazione sociale e di inserimento lavorativo finalizzato a superare le condizioni di difficoltà del richiedente e del relativo nucleo familiare. I beneficiari della misura ricevono un trasferimento economico per un periodo di 12 mesi, superati i quali il sostegno non può essere richiesto se non trascorsi almeno sei mesi dall'ultimo beneficio percepito.

L'accesso al RES è strettamente vincolato ad un progetto di attivazione sociale e inserimento lavorativo (box n.3.4) che l'individuo maggiorenne del nucleo familiare deve concordare e sottoscrivere, pena la decadenza del beneficio. L'ammontare del Reddito di Solidarietà è definito in ragione della numerosità del nucleo familiare del beneficiario (tabella 3.4).

La decadenza dal beneficio interviene a seguito della mancata comunicazione di ogni variazione, mancata sottoscrizione del progetto personalizzato, mancato rispetto degli impegni assunti con il progetto o comportamenti con esso inconciliabili.

Box 3.4 Possibili percorsi di inclusione sociale del progetto di attivazione ex art. 6, comma 4, I.r. 24/2016 della Regione Emilia-Romagna

- incontri programmati con il Servizio sociale territoriale;
- frequenza scolastica o a percorsi di orientamento e formazione professionale;
- progetti di inclusione sociale o di ricerca attiva del lavoro;
- disponibilità all'accettazione di offerte di lavoro;
- disponibilità all'accettazione di offerte di lavoro;
- iniziative di prevenzione e cura volte alla tutela della salute;
- attività di mantenimento e cura dell'alloggio;
- percorsi a garanzia dell'educazione e integrazione dei minori

Tabella 3.18 Il RES in rapporto ai nuclei familiari

Numero componenti nucleo	Ammontare del beneficio mensile
(Max 12 mesi) Seconda richiesta dopo 6 mesi	
1	80 euro
2	160 euro
3	240 euro
4	320 euro
5 o più soggetti	400 euro

Nelle intenzioni del legislatore emiliano il RES è volto a compensare le mancanze della misura nazionale del SIA che, difatti, non copre l'intera platea delle persone in condizione di disagio economico. Ricalcando il disegno della misura nazionale il Consiglio regionale emiliano ha deciso perciò di eliminare uno dei principali limiti presenti nel SIA (Granaglia, 2015; Jessoula, 2016; Natili et al. 2016; Saraceno, 2015), rappresentato dai requisiti categoriali.

Quello del RES pare essere dunque un buon esempio di integrazione e coordinamento multi-livello, che permette alla Regione di intervenire per coprire i "buchi di copertura" dell'intervento nazionale, evitando sovrapposizioni e duplicazioni che spesso hanno contraddistinto l'intervento dei diversi livelli di governo nel settore socioassistenziale (Madama, 2010).

Tabella 3.19 Analisi del RES

Requisiti di residenza	Residenza da almeno 24 mesi
Requisiti reddituali e patrimoniali	Isee uguale o inferiore ai 3000 euro. Altri trattamenti economici di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale, a qualunque titolo concessi dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni: valore complessivo inferiore a 600 euro
Incompatibilità (integrazione con misure nazionali)	NASPI; ASDI; Carta Acquisti sperimentale; SIA;
Beneficiari	Tutti i nuclei familiari anche unipersonali

Fonte: nostra elaborazione

Nella **Regione Toscana** le politiche relative alla povertà hanno conosciuto nell'ultimo decennio una crescente attenzione.

In primis, con la l.r. quadro n. 41/2005, il fenomeno dei soggetti in condizione di povertà (o con reddito limitato o situazione economica disagiata) viene preso espressamente in considerazione, sia per quanto concerne il diritto al prioritario accesso agli interventi e ai servizi erogati dal sistema integrato che alla percezione di trattamenti economici quali il reddito di cittadinanza sociale. Infatti, ai sensi dell'art. 58 della legge regionale quadro, le politiche della regione Toscana contro il rischio dell'esclusione sociale comprendono gli interventi:

- di promozione delle reti di solidarietà sociale, i servizi di informazione, accoglienza ed orientamento;
- di sostegno, **anche economico**, finalizzati alla realizzazione di progetti individuali di inserimento sociale, lavorativo e formativo;
- di pronto intervento e di prima assistenza per far fronte alle esigenze primarie di accoglienza, cura e assistenza;
- di prevenzione delle nuove povertà e di contrasto dei fenomeni emergenti di esclusione sociale.

In secondo luogo il fenomeno della povertà, anche se con specifico riferimento alle figure dei lavoratori disoccupati è stato preso in considerazione dalle leggi regionali n. 69/2008 e n. 14/2010 per il riconoscimento di un **contributo per il sostegno del reddito**.

In seguito, con la **l.r. n. 77/2012** il legislatore toscano ha riaffermato la volontà della Regione di sostenere interventi finanziari per l'inclusione sociale e la lotta alla povertà attraverso **azioni di microcredito** (art. 60).

La **materia della disabilità** è stata oggetto dell'attenzione delle normative regionali sin da molto prima della rimodulazione delle competenze legislative del 2001, portando nel corso degli anni molte Regioni ad adottare discipline *ad hoc* per stimolare l'inclusione sociale delle persone affette da questo tipo di

fragilità. Un esempio è costituito dalle l.r. n. 29/1997 della **Regione Emilia-Romagna**, Opportunità di vita autonoma e l'integrazione sociale delle persone disabili, piuttosto che dalla ancora più risalente l.r. n. 41/1987 della **Regione Piemonte** avente ad oggetto interventi a favore di enti ed associazioni operanti nel settore delle attività svolte a beneficio dei cittadini disabili.

La Regione Piemonte in virtù di questa legge sostiene, in attuazione ai principi di sussidiarietà, le Associazioni di tutela nel loro ruolo di promozione e sensibilizzazione umana e sociale di cittadini disabili.

Un esempio particolarmente interessante di legislazione in questo settore è fornito dalla **Regione Toscana** la quale, con la **l.r. n. 82/2015**, ha affrontato la situazione di crisi economica e sociale predisponendo interventi di sostegno connessi alla presenza di minori disabili, consistenti nell'erogazione di un contributo finanziario annuale, tesi ad assicurare un sostegno concreto alle persone che vivono particolari situazioni di disagio, suscettibili di aggravarne le difficoltà finanziarie. Recentemente con la **l.r. n. 60/2017**, *Disposizioni generali sui diritti e le politiche per le persone con disabilità*, il legislatore toscano ha posto in essere un'importante opera di riordino normativo che, in ossequio alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006, si allinea nel compito di diffusione di una nuova cultura della disabilità fondata sul riconoscimento dei diritti della persona che ne è affetta, della sua pari dignità sociale e pari opportunità.

Nelle intenzioni applicate, la l.r. n. 60/2017 risponde inoltre all'esigenza di inserire in un sistema organico le disposizioni per la tutela dei diritti della persona con disabilità, ponendosi come uno strumento di riordino e di miglioramento della normativa regionale, fino a quel momento caratterizzata da un contesto frammentato di misure specifiche e contingenti. All'interno del provvedimento vengono ricomprese le materie della mobilità, dell'istruzione, della cultura, dello sport e i progetti di vita, in coerenza con la l.r. n. 41/2005 e con la l.r. 66/2008 istitutiva del Fondo Regionale Non Autosufficienza (FRNA). Di interesse la precisazione offerta dall'art. 11 della l.r. 60/2017 relativo al "**durante e dopo di noi**", laddove asserisce che la Regione Toscana adotta nel piano sanitario e sociale integrato regionale gli indirizzi per l'erogazione dei finanziamenti dei programmi e degli interventi previsti dalla legge n. 112/2016 (c.d. legge dopo di noi).

Sul versante della **solidarietà sociale** è possibile osservare come quasi tutte le regioni prese in considerazioni ai fini dell'attività di *benchmarking* del rapporto di ricerca abbiano adottato nel corso degli ultimi anni legislazioni abbastanza simili, soprattutto dal punto di vista delle normative aventi ad oggetto il **recupero e la distribuzione di prodotti alimentari** per la fasce di popolazione più bisognose. La **Regione Toscana**, ad esempio, con la l.r. n. 32/2009 prevede interventi per combattere la povertà ed il disagio sociale attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari ed incarica la Giunta di predisporre un programma d'interventi a valenza triennale attuandolo in collaborazione con i soggetti del Terzo Settore.

Il progetto "Spesa per tutti", istituito dalla medesima legge, persegue la finalità di aiutare economicamente le famiglie a reperire prodotti alimentari di prima necessità anche tramite la grande distribuzione: in esso si prevede l'acquisizione di generi di prima necessità presso i soggetti appartenenti alla cd. grande distribuzione i quali applicano, in ragione delle finalità sociali e solidaristiche del progetto, prezzi di favore dedicati in relazione a determinati beni di prima necessità. Anche la **Regione Piemonte** con la **l.r. n. 12/2015** presta attenzione al recupero dei prodotti agroalimentari prossimi alla scadenza e destinati all'eliminazione dal circuito commerciale, ai prodotti

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
stato dell'arte e prospettive di sviluppo

agricoli non raccolti rimasti nei campi e ai pasti non serviti dalla ristorazione al fine di sostenere le fasce di popolazione più esposte al rischio di impoverimento.

Emerge tra i panorami normativi regionali considerati quello della **Regione Veneto** che si caratterizza per aver adottato con la l.r. n. 23/2011, Iniziative regionali per il recupero, la restituzione, la donazione ai fini del riutilizzo dei medicinali, con la quale si promuove ogni iniziativa volta a incentivare il riutilizzo di farmaci non adoperati e ancora in corso di validità.

Tabella 3.20 Legislazione sociale nel campo della fragilità - Regione Emilia Romagna

	Ambito	Oggetto	c.v.
l.r. 29/1997	Disabilità ed inclusione sociale	Opportunità di vita autonoma e l'integrazione sociale delle persone disabili	no
l.r. 12/2007	Solidarietà sociale	Recupero e distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale	no
l.r. 19/2014	Solidarietà sociale	Sostegno all'economia solidale	si
l.r.11/2015	Inclusione sociale	Norme per l'inclusione sociale di Rom e Sinti	si
l.r. 14/2015	Disabilità ed inclusione sociale	Inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità	si
l.r. 24/2016	Povertà	Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito	si

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 3.21 Legislazione sociale nel campo della fragilità – Regione Piemonte

	Ambito	Oggetto	c.v.
l.r. 41/1987	Disabilità ed inclusione sociale	Enti a struttura associativa, finalizzati al sostegno delle attività svolte a favore di cittadini disabili	no
l.r. 64/1989	Disabilità ed inclusione sociale	Interventi a favore degli immigrati extracomunitari residenti in Piemonte	no
l.r. 34/2008	Disabilità ed inclusione sociale	Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro	si

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 3.22 Legislazione sociale nel campo della fragilità – Regione Veneto

	Ambito	Oggetto	c.v.
l.r. 8/1986	Povertà	Interventi economici da destinare a situazioni di bisogno di singoli, di famiglie, di enti e di organizzazioni assistenziali	no
l.r. 49/1982	Disabilità ed inclusione sociale	Prevenzione, cura, riabilitazione, e reinserimento sociale dei dipendenti da sostanze stupefacenti	no
l.r. 11/2011	Solidarietà sociale	Recupero e distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale	no
l.r. 23/2011	Solidarietà sociale	Iniziative regionali per il recupero, la restituzione, la donazione ai fini del riutilizzo dei medicinali	no
l.r. 10/2017	Disabilità ed inclusione sociale	Amministrazione di sostegno a tutela dei soggetti deboli	si
l.r. 38/2017	Disabilità ed inclusione sociale	Sostegno delle famiglie e delle persone anziani, disabili in condizione di fragilità o non autosufficienza	si
l.r. 11/2018	Disabilità ed inclusione sociale	Inclusione sociale, rimozione barriere, riconoscimento lingua dei segni	si

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 3.23 Legislazione sociale nel campo della fragilità – Regione Toscana

	Ambito	Oggetto	C.V.
I.r. 66/2008	Disabilità ed inclusione sociale	Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza	si
I.r. 32/2009	Solidarietà sociale	Contrasto al disagio sociale attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari	no
I.r. 14/2010	Povertà	Interventi di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati	no
I.r. 77/2012	Povertà	Interventi finanziari per l'inclusione sociale e la lotta alla povertà (art. 60)	no
I.r. 45/2013	Disabilità ed inclusione sociale	Coesione e contrasto al disagio sociale	si
I.r. 82/2015	Disabilità ed inclusione sociale	Contributo finanziario annuale a favore delle famiglie con figli minori di 18 anni disabili	no
I.r. 60/2017	Disabilità ed inclusione sociale	Diritti e le politiche per le persone con disabilità	no

Fonte: nostra elaborazione

4. POLITICHE SOCIALI E DIMENSIONE PENALE

Un'analisi esauriente delle politiche sociali all'interno dell'ordinamento italiano, anche tenendo conto della forte trasversalità dell'ambito assistenziale che necessariamente tocca molteplici settori di bisogni e di necessità umane, non può non condurre a prendere in considerazione anche quegli ambiti che presentano un grado, più o meno marcato, di connessione con la dimensione penale.

Fra i molteplici casi di intreccio delle politiche sociali con quelle criminali, ai fini del presente rapporto di ricerca risultano di particolare interesse quelli aventi ad oggetto la componente di sostegno e di presa in carico da parte delle istituzioni, nazionali e regionali, del soggetto coinvolto, tanto attivamente che passivamente, dalla condotta criminosa, in particolare sul versante:

- della tutela riservata dall'ordinamento giuridico alle vittime più fragili di alcune fattispecie criminose, in particolare aventi ad oggetto le **forme di violenza su donne e minori**;
- dei particolari bisogni che possono emergere da peculiari condizioni di marginalità sociale, quali quelle che possono crearsi in capo ai **detenuti** a seguito della prolungata permanenza negli istituti penitenziari;
- della **"cultura della legalità"**, quale ambito educativo sempre più oggetto di attenzione all'interno delle attuali politiche sociali a scopi sia educativi che preventivi.

4.1 Interventi a sostegno della popolazione carceraria e obiettivi di reinserimento sociale dei detenuti

La piena adesione al principio personalista da parte della Costituzione italiana (artt. 2, 3, 13, 27) si traduce nella particolare tutela accordata dall'ordinamento giuridico all'inviolabilità della dignità umana, sia a livello individuale che nell'ambito delle **formazioni sociali** in cui si manifesta la personalità del singolo.

Fra queste ultime si annoverano certamente anche gli istituti penitenziari, all'interno dei quali l'ordinamento garantisce pari tutela ai diritti dei detenuti in quanto "soggetti doppiamente deboli" (Nicoira, 2014, p. 5), sia per la loro condizione di reclusi, che per l'eventuale presenza di condizioni di marginalità sociale eventualmente precedenti allo stato detentivo.

L'obbligo dello Stato di intervenire per assicurare a tutti i consociati pari opportunità di realizzazione personale si carica quindi di maggiore significato laddove si rivolge in particolare a soggetti in peculiari condizioni di vulnerabilità quali, appunto, quelle generate dalla privazione coercitiva della libertà personale e generalmente consistenti in una maggiore difficoltà nel riallacciare i fili della normalità della propria esistenza

Impone tale obbligo a carico dello Stato la fisionomia costituzionale della pena, costituita dalla finalità del recupero sociale del reo (art. 27, comma 3 Cost.), inteso quale ri-orientamento del soggetto al rispetto delle regole basilari della convivenza e di incoraggiamento ad intraprendere un percorso

rieducativo che, frapponendosi alla possibilità di un ritorno alla delinquenza, miri a reinserirlo in una normale dimensione sociale e lavorativa²³.

La cornice legislativa nazionale in materia

Il dettato legislativo concernente il reinserimento sociale della persona ristretta negli istituti di pena si è strutturato nel tempo mediante interventi normativi che hanno sempre mantenuto vivo il forte collegamento di questo obiettivo con il cardine costituzionale dell'uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2 Cost. In virtù di quest'ultimo, infatti, il particolare status detentivo fa nascere in capo alla persona reclusa una serie di diritti soggettivi per favorire pari opportunità di realizzazione personale rispetto alle persone in ordinario stato di libertà.

Il percorso legislativo in materia può essere ricostruito parcellizzandolo in alcune fasi decisive, contrassegnate da altrettanti momenti normativi che hanno progressivamente stabilito, ed in seguito rafforzato, l'aspetto sociale del trattamento penitenziario.

La **prima fase** può essere fatta coincidere con il **superamento della visione meramente retributiva della pena** ad opera della **legge n. 354/1975, Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà**, all'interno della quale:

- l'art. 1 dispone, in ossequio al dettato costituzionale (art. 27, comma 3 Cost.), che "il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve attuare il rispetto della dignità della persona";
- il combinato disposto degli artt. 1 e 17 evidenzia il ruolo fondamentale, nel perseguimento del reinserimento sociale del detenuto, svolto dalla **partecipazione** al trattamento carcerario del **mondo esterno** (privati, istituzioni e associazioni pubbliche o private), utile anche per attenuare gli effetti negativi della subcultura carceraria che crea notoriamente una formazione sociale artificiale e innaturale (Nicotra, 2014, p. 10).

In ossequio a tali prescrizioni, la pena deve individuare percorsi di trattamento finalizzati al **reinserimento sociale e lavorativo del detenuto**, sfruttando a tale scopo sia la partecipazione del mondo esterno che gli strumenti dei **benefici penitenziari** stabiliti dalla legge secondo il principio della pena flessibile.

In particolare, questi ultimi possono essere di **natura premiale** (come la liberazione anticipata o i permessi premio) o relativi a **modalità** di esecuzione della pena **differenti** dal carcere (come le misure alternative).

Proprio perché le misure alternative alla detenzione hanno rappresentato nel tempo la scelta normativa maggiormente rispondente al principio costituzionale del finalismo rieducativo, il legislatore ha scelto di ampliarle, in particolare con:

²³ Le politiche sociali poste in essere nell'ambito del settore penitenziario (in particolare degli adulti maggiorenni) si ispirano al c.d. modello del penal welfarism che, inizialmente affermatosi in Gran Bretagna e Stati Uniti, a partire dagli anni '70 del secolo scorso è stato adottato anche in Italia e secondo cui le misure penali adottate nei confronti degli autori di un reato dovrebbero, laddove possibile, promuovere interventi riabilitativi e finalizzati al reinserimento sociale. Sul punto di veda Cellini, 2016, p. 279.

- la **legge n. 663/1986 (c.d. legge Gozzini)**, che ha affiancato alle già previste misure alternative della semilibertà (art. 48 o.p.) e dell'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 o.p.), le ulteriori misure della detenzione domiciliare (art. 47 ter o.p.) e del permesso premio (art. 30-ter o.p.);
- il **d.p.r. n. 309/1990 (T.U. in materia di stupefacenti)**, prevedendo la particolare misura alternativa dell'affidamento "in casi particolari" per persone con problemi di tossicodipendenza che devono scontare una pena e decidono di sottoporsi al programma terapeutico.

La **seconda fase**, decisiva nel consolidare l'aspetto sociale del trattamento penitenziario, è coincisa con l'approvazione del **D.p.r. n. 230/2000**, *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà* e **della legge n. 193/2000**, *Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti*, ma soprattutto per il varo della **legge n. 328/2000** sul Sistema integrato di interventi e servizi sociali che ha ridefinito, di fatto, il ruolo del servizio sociale nel settore della giustizia.

Il panorama normativo tracciato da questi interventi infatti si è caratterizzato per l'enfasi posta sulle due aspetti chiave del servizio sociale: il **legame con il territorio** ed il **lavoro di rete con altri soggetti istituzionali**, i quali hanno determinato una forte apertura del carcere all'esterno in conformità alle previsioni della legge n. 328/2000 che esalta la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali in rete, integrati con quelli sanitari e raccordati alle politiche sociali nelle diverse aree (casa, lavoro, formazione).

Una **terza fase** finale può essere ravvisata nell'attività legislativa di questi ultimi anni ed in particolare dagli interventi normativi rappresentati:

- dalla **legge n. 10/2014**, con cui è stata introdotta la figura del **Garante nazionale** delle persone detenute o private della libertà personale, una sorta di difensore civico a struttura collegiale composto da tre membri nominati dal Capo dello Stato su proposta del Consiglio dei Ministri;
- dalla **legge n. 67/2014** – di delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio – all'interno della quale si evidenzia che il lavoro di utilità sociale, quale forma alternativa al carcere, debba essere svolto in ogni caso "con modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato (art. 1, comma 1, lett. l);
- dalla **legge n. 103/2017**, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario, tra i cui criteri direttivi rientrano sia l'ampliamento dell'ambito di operatività delle misure alternative alla detenzione che una profonda riforma dell'esecuzione intramuraria della pena detentiva²⁴.

²⁴ A tale scopo il provvedimento contiene un lungo elenco di criteri relativi all'incremento delle **opportunità di lavoro** (art. 1, comma 83 lett. g), alla valorizzazione del volontariato (lett. h), al **mantenimento delle relazioni familiari** anche attraverso l'utilizzo di collegamenti audiovisivi (lett. i), al riordino della medicina penitenziaria (lett. l, m) al riconoscimento del **diritto all'affettività** (lett. n), all'agevolazione **dell'integrazione dei detenuti stranieri** (lett. o), alla **tutela delle donne** ed in particolare delle **detenute madri** (lett. s e t) e al rafforzamento della libertà di culto, **esigenze educative dei detenuti minori d'età** (lett. p.). Si noti in particolare la lett. f) che prevede la "previsione di attività di giustizia riparativa e delle relative procedure, quali momenti qualificanti del

L'intervento legislativo e di policy di Regione Lombardia

L'inquadramento normativo del trattamento assistenziale della popolazione carceraria della Regione Lombardia è costituito, oltre che dalla disciplina tracciata dalla legge quadro n. 3/2008, anche dalla:

- **I.r. n. 25/2017**, *Disposizioni per la tutela delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria*, le cui finalità, sulla scorta di quanto stabilito dall'art. 27, comma 3, Cost., sono principalmente rappresentate dalla tutela della **dignità**, dal **recupero** ed dal **reinserimento** nella società delle persone, adulte e minori, coinvolte da misure detentive o alternative alla detenzione;
- **I.r. n. 13/2003**, *Promozione all'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate*, che concerne la disciplina delle opportunità riservate alle persone detenute di svolgere attività lavorative durante la misura penale;
- **I.r. n. 18/2010**, *Disciplina del difensore regionale*, al cui art. 8, comma 4, vengono delineati i compiti del **Garante dei detenuti** quale figura di intervento nei confronti delle istituzioni competenti per assicurare alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale l'erogazione di una serie di prestazioni inerenti alla tutela della salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione, alla formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione e all'inserimento nel mondo del lavoro. A tali fini, il Difensore, tra i compiti previsti anche dal **r.r. n. 10/2006**, può non solo visitare gli istituti di pena ma, laddove verificasse inadempienze, anche proporre l'adozione di opportune iniziative agli organi regionali titolari della vigilanza su tali soggetti o addirittura attivare poteri sostitutivi.

La **I.r. n. 25/2017**, il cui avvento si è reso necessario alla luce della riforma nazionale ma anche della legge regionale di evoluzione del sistema sanitario in Regione Lombardia, impegna quest'ultima al **recupero delle qualità individuali** compromesse dal disadattamento sociale derivante dal carcere e a **ridurre il rischio di recidiva**, promuovendo inoltre un sistema strutturato di relazioni tra istituzioni, persone detenute, famiglie e volontariato penitenziario.

L'obiettivo della I.r. 25/2017 è il recupero dei detenuti, attraverso percorsi di **reinserimento lavorativo, educativo, formativo e di riqualificazione professionale**, sostenendo le associazioni e le attività del **volontariato penitenziario**, in area penale interna ed esterna.

La legge ha in particolare provveduto ad allineare la normativa regionale al quadro normativo nazionale innovato ad opera della legge n. 103/2017, impegnando la Regione Lombardia a sostenere e promuovere misure rivolte in particolare ad attività:

- trattamentali socio-educative, sportive, culturali e musicali (art. 5);
- di assistenza alla persona e alle famiglie (art. 6);

percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario, sia nell'esecuzione delle misure alternative. Tra i vari criteri direttivi di rilievo è senz'altro anche la lett. r) con cui si stabilisce "la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana attraverso la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica": in verità questo criterio resta trasversale a tutti gli altri in quanto la rieducazione non può essere raggiunta in un sistema penitenziario che non sia animato dall'obiettivo della tutela della dignità umana e dei diritti fondamentali della persona. La lett. u) invece è dedicata alla riforma del sistema delle pene accessorie mediante il criterio direttivo della **rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale del condannato** ed esclusione di una loro durata superiore alla durata della pena principale.

- di istruzione e formazione (art. 7);
- lavorativa (art. 8);

La **l.r. 25/2017**, nell'ottica dell'avvio di progetti concreti in prospettiva della c.d. "**giustizia riparativa**", adotta inoltre un approccio alla pena che coinvolge il reo, la vittima e la comunità nella ricerca di soluzioni, di riparazione del danno e di riconciliazione tra le parti.

In particolare la Regione, tra le misure sostenute, anche in via sperimentale (art. 9), attua:

- **attività di sensibilizzazione** sulle conseguenze derivanti dalla commissione di reati e sugli autori di reato a porre in essere condotte riparatorie;
- **percorsi di ascolto** alle persone offese da reati;
- **interventi formativi, preventivi e riparativi** rivolti a minori, giovani e adulti finalizzati a prevenire comportamenti a rischio;

A livello di policy, a partire dall'avvio del progetto sperimentale nel 2005 "Implementazione di una rete locale per il reinserimento delle persone in esecuzione penale", la Regione ha avallato un **processo di vero e proprio accompagnamento dei detenuti**, fatto di figure professionali con diverse competenze, sportelli comunali, centri per l'impiego, servizi sociali per adulti e minori.

L'azione regionale per il reinserimento sociale e lavorativo della popolazione carceraria lombarda si è sviluppata anche attraverso la sperimentazione triennale della **figura dell'Agente di rete**, un operatore il cui compito consiste:

- nell'affiancarsi al personale educativo degli istituti;
- nel promuovere il collegamento tra la rete interna e la realtà esterna per favorire il coinvolgimento del territorio e agevolare il percorso di reinserimento sociale dei detenuti.

Più in dettaglio, sotto il profilo del reinserimento sociale e lavorativo della popolazione carceraria, Regione Lombardia ha adottato:

- il Piano di Azione regionale per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, con il quale si è inteso realizzare progetti per potenziare, sostenere e sviluppare attività volte a favorire la permanenza o il rientro delle persone, adulti e minori, nel proprio contesto di vita attraverso la costruzione di percorsi individualizzati. Tra questi 6 linee di intervento tra cui: a) consolidamento delle reti territoriali (agenti di rete); b) potenziamento dei percorsi di accompagnamento al reinserimento sociale; c) famiglia e genitorialità; d) housing sociale; e) giustizia riparativa; f) situazioni di particolare vulnerabilità;
- percorsi di reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che, in continuità e/o attraverso lo sviluppo e l'implementazione delle azioni, garantiscono la realizzazione di un progetto di reinserimento e l'implementazione di programmi di giustizia riparativa.

Tabella 4.1 – Atti di policy più significativi in materia di reinserimento sociale della popolazione carceraria della X Legislatura

	Oggetto
D.g.r. n. 1004/2013	Avvio del Piano di azione regionale per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria.
D.g.r. n. 5456/2016	Interventi di accompagnamento all'inclusione socio-lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria (minori e adulti) e per l'implementazione delle buone pratiche della giustizia riparativa.
D.g.r. n. 6082/2016	Completamento territoriale dei percorsi di inclusione socio-lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria (minori e adulti).

Fonte: nostra elaborazione

4.2 Lotta contro la violenza di genere e promozione delle pari opportunità

La nozione di “**violenza di genere**” costituisce un concetto chiave nell’ambito degli studi (giuridici, sociologici, antropologici, filosofici) che si occupano del problema della discriminazione femminile e della parità delle donne in termini anche di opportunità.

La nozione di “violenza di genere” è stata recepita all’interno di dichiarazioni e convenzioni internazionali, tra cui la “Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica”, meglio nota come **Convenzione di Istanbul**.

In Italia quest’ultimo strumento giuridicamente vincolante, reso esecutivo con legge n. 77/2013, è stato attuato dal **Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere** previsto dalla legge n. 119/2013 (c.d. legge contro il “femminicidio”).

In virtù di questo Piano lo Stato si è fatto carico, attraverso misure multilivello e multi-agenzia, dell’intero processo di emancipazione dalla violenza e di reinserimento sociale della donna in condizioni di vulnerabilità.

L’argomento della violenza di genere è spesso affrontato in sinergia con il tema delle **pari opportunità** in ragione del naturale intreccio fra le misure volte a combattere la violenza sulle donne e quelle, invece, destinate a colmare il divario di opportunità tra generi. Proprio le finalità di questo peculiare settore lo collocano tra gli ambiti più trasversali afferenti alla politica e al diritto, in quanto coinvolgente i differenti aspetti dell’occupazione, dell’esigenza di conciliare il lavoro con la famiglia e la presenza delle donne nelle posizioni decisionali.

Nonostante infatti la condizione femminile in Italia sia sensibilmente migliorata rispetto al passato, in particolare sotto il profilo dell’istruzione, le carriere lavorative delle donne sono più corte e complicate rispetto a quelle maschili, dedicate ad occupazioni spesso più esposte alla discontinuità e a forme contrattuali atipiche. Permangono dunque forti disuguaglianze a caratterizzare la presenza femminile in alcuni settori delle professioni e del mondo dell’imprenditoria: lo squilibrio tra donne e uomini è infatti ancora connotato da una minore presenza femminile in posizioni di vertice (segregazione verticale) e dalla concentrazione della stessa in specifici settori di mercato (segregazione orizzontale).

La cornice legislativa nazionale in materia

Nonostante le importanti commistioni fra i due settori normativi è opportuno per ragioni di migliore razionalizzazione, prendere in considerazione separatamente la disciplina nazionale concernente la violenza da quella riguardante la parità di genere.

Il **tema della violenza sulle donne** ha suscitato interesse nel legislatore nazionale a partire dalla **legge n. 66/1996**, grazie alla quale i reati di violenza sessuale hanno subito una nuova configurazione giuridica, passando dalla categoria dei delitti contro la moralità pubblica e il buon costume a quella dei delitti contro la persona.

In seguito, il legislatore statale ha operato sulla disciplina normativa di settore con ulteriori interventi tra i quali, quelli maggiormente significativi sono rappresentati:

- dalla **legge n. 38/2009**, con la quale sono state introdotte misure in materia di sicurezza pubblica, di contrasto alla violenza sessuale ed in tema di atti persecutori, fra cui l'introduzione del reato di *stalking*;
- il d.l. n. 93/2013, poi convertito in **legge n. 119/2013** recante *Disposizioni in materia di sicurezza e di contrasto alla violenza di genere volte al contrasto del femminicidio*, con il quale sono state inasprite le sanzioni collegate a reati come il maltrattamento in famiglia, la violenza sessuale e lo *stalking* e grazie al quale l'espressione "violenza di genere" è entrata per la prima volta in modo ufficiale nel lessico giuridico italiano.
- **legge n. 208/2015** (legge di stabilità 2016) al cui interno è prevista l'istituzione presso le aziende sanitarie ed ospedaliere di un percorso di protezione denominato "**Percorso di tutela delle vittime di violenza**", con la finalità di fornire protezione alle vittime dell'altrui violenza, soprattutto vittime di violenza sessuale, maltrattamenti ed atti persecutori (*stalking*). Tale percorso viene reso esecutivo mediante delle linee guida da concordare anche con le Regioni in raccordo al Piano d'Azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere di cui alla legge n. 119/2013.

A corredo della legislazione già indicata, ulteriori interventi normativi sono stati adottati nel tempo al fine di stabilizzare e sistematizzare la materia (tabella 4.2).

Tabella 4.2. – Ulteriori interventi legislativi nazionali di contrasto alla violenza di genere

	Contenuto
Legge n. 124/2015	Inserisce il comma 1 ter all'art. 30 del D.lgs. n.165/2011 in virtù del quale la dipendente vittima di violenza di genere inserita in specifici percorsi di protezione, debitamente certificata dai servizi sociali del comune di residenza, può presentare domanda di trasferimento ad altra amministrazione pubblica ubicata in un comune diverso da quello di residenza.
Legge n. 107/2015	Stabilisce che il piano triennale dell'offerta formativa assicura l'attuazione dei principi di pari opportunità promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni, al fine di informare e di sensibilizzare gli studenti, i docenti e i genitori.
D.lgs. n. 80/2015	L'art. 24 prevede l'istituto del "Congedo per le donne vittime di violenza di genere.
D.p.r. n. 115/2002	L'art. 76, comma 4 ter, prevede che la persona offesa dai reati afferenti alla violenza di genere possa essere ammessa al patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito previsti dal Decreto.
Legge n. 154/2001	Contiene misure contro la violenza nelle relazioni familiari
D.lgs. n. 286/1998	L'art. 18-bis prevede il permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica.

Fonte: nostra elaborazione

Per quanto invece concerne la disciplina **sull'uguaglianza di genere**, il quadro normativo nazionale è rappresentato primariamente dal **D.lgs. n. 198/2006**, *Codice nazionale delle pari opportunità tra donne e uomini*, nell'ambito del quale sono state riorganizzate le precedenti normative in materia di pari opportunità nel tentativo di regolamentarne la promozione in tutti i campi della società. Il codice nazionale e le leggi successive improntano i propri contenuti sulle direttive dell'Unione europea in materia di pari opportunità e di parità di trattamento in materia di occupazione²⁵, prevedendo principalmente:

- divieti di discriminazioni dirette e indirette;
- una **rete di consulenti** per le pari opportunità che fornisce assistenza legale alle donne.

L'approvazione del Codice delle pari opportunità è stato il primo di una serie di interventi legislativi ravvicinati, stimolati dall'accresciuto interesse verso le questioni di genere di questi ultimi anni e volti ad introdurre la **parità tra uomo e donna in molti settori della vita pubblica**: tra questi la legge n. 52/2015 in materia di politica nazionale, per quanto riguarda la politica regionale le leggi nn. 215/2012 e 20/2016 e a livello locale le leggi nn. 215/2012 e 56/2014. (Tabella 4.3). Dal punto di vista, invece, degli strumenti per promuovere e monitorare la normativa sull'uguaglianza di genere in Italia è stata istituita una **Commissione nazionale per la parità fra uomini e donne** (legge n. 198/2006), composta da 26 membri che rappresentano le organizzazioni femminili e della società civile.

²⁵ Direttiva 76/207/CEE del Consiglio del 9 febbraio 1976 relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro modificata dalla direttiva 2002/73/CE.

Tabella 4.3. Garanzia della parità in regime di competizione/partecipazione politica

	Legge	Oggetto
Processi decisionali politici	l. n. 96/2012	Prevede una sanzione applicabile alle elezioni politiche regionali ed europee che diminuisce del 5% i contributi pubblici ai partiti nelle cui liste i candidati dello stesso sesso siano presenti in proporzione superiore ai 2/3 del totale.
	l. n. 215/2012	A livello locale è previsto che nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 nelle liste dei candidati alle elezioni indette nei comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti; per i comuni invece con più di 15000 abitanti, il mancato rispetto della quota di genere può determinare l'esclusione della lista dalla competizione elettorale
Processi decisionali amministrativi ed economici	d.p.r. n. 251/2012	Prevede il regolamento concernente la parità di accesso agli organi di amministrazione e controllo nelle società controllate da pubbliche amministrazioni.
	l. n. 120/2011 d.lgs. n. 17572016	Riserva al genere meno rappresentato in seno al consiglio di amministrazione delle società quotate in borsa e delle società pubbliche una quota di genere pari almeno al 20%

Fonte: nostra elaborazione

L'intervento legislativo e di policy di Regione Lombardia

Regione Lombardia al fine di prevenire e contrastare il **fenomeno della violenza contro le donne** ha posto in essere una serie di importanti interventi.

Dal punto di vista **legislativo**, mediante l'approvazione delle leggi regionali:

- **11/2012**, *Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza*, con la quale ha inteso favorire la diffusione della **cultura del sostegno dei diritti della persona nel rispetto della donna**, anche perseguendo una politica di contrasto alla violenza di genere;
- **4/2003**, *Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale* e sicurezza urbana, che prevede attraverso strumenti finanziari integrati la realizzazione di progetti finalizzati a garantire la sicurezza urbana tra i quali anche (art. 26, lett j) la **prevenzione dei fenomeni di violenza nei confronti delle donne**, bambini ed anziani. Con tale legge, in particolare, Regione Lombardia ha riconosciuto la violenza fisica, sessuale ed economica contro le donne e la privazione arbitraria della loro libertà come ogni altra forma di violenza una violazione dei diritti umani e un attacco all'inviolabilità della persona.

Dal punto di vista di **policy**, adottando il **Piano quadriennale antiviolenza** (d.c.r. n. 894/2015) ed istituendo il **Tavolo permanente per il contrasto e la prevenzione della violenza contro le donne**.

Contemporaneamente a tali iniziative, Regione Lombardia ha avviato una intensa attività sperimentale in applicazione dell'art. 7 della l.r. 11/2012, il cui obiettivo strategico è stato quello di sostenere l'attività di strutture e servizi di enti pubblici e del privato sociale coinvolti nella prevenzione e contrasto del fenomeno della violenza e dello stalking contro le donne, favorendo la costituzione delle **reti antiviolenza locali** o riconoscendo le reti territoriali già attive e operanti sul territorio. Il territorio regionale risulta totalmente soggetto a copertura grazie alle 26 Reti antiviolenza attive alle quali aderiscono 50 centri antiviolenza e 46 case rifugio e strutture di accoglienza.

Un altro livello del Piano quadriennale regionale per le politiche di parità e di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2015-2018 ha previsto inoltre che sia promossa una **formazione continua multidisciplinare** rivolta a tutti gli operatori e operatrici che, in base ai propri ruoli e competenze, entrano in contatto e supportano le donne vittime di violenza.

Nello specifico tale formazione è rivolta ad:

- **avvocati**, per riconoscere il fenomeno della violenza sulle donne e gestire il rapporto e la loro presa in carico sin dal primo contatto, offrendo un'adeguata assistenza legale nella fase di denuncia e nelle varie fasi processuali;
- **operatori sul territorio** che, a vario titolo, partecipano alle Reti territoriali antiviolenza;
- **personale del sistema socio-sanitario**, con particolare attenzione a quello dei consultori, per specifici programmi formativi sulle tematiche di contrasto alla violenza di genere.

Tabella 4.4. Piano quadriennale antiviolenza – Regione Lombardia

Finalità strategiche	Strumenti
<p>1) Prevenzione del fenomeno della violenza maschile contro le donne e nell'attuazione di strategie per favorirne l'emersione;</p> <p>2) Protezione, sostegno, accoglimento di quelle donne che hanno subito violenza nell'ambito di un percorso personalizzato teso al superamento della situazione di violenza o di maltrattamento ed alla riacquisizione dell'autonomia personale.</p>	<p>Reti territoriali interistituzionali antiviolenza per il sostegno a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - progetti personalizzati volti al superamento della situazione di violenza e maltrattamento e volti al recupero dell'autonomia; - progetti di accoglienza e ospitalità in strutture di pronto intervento, case rifugio e comunità di accoglienza temporanea per le donne, i loro figli; - progetti di accoglienza e ospitalità in strutture alloggio temporanee, individuali e collettive, per donne e figli minori che necessitano di tempo per rientrare nella precedente abitazione dopo la violenza subita. <p>Progetti e dall'accesso delle donne ai servizi di accoglienza e protezione.</p>

Fonte: nostra elaborazione

Gli ulteriori interventi di policy posti in essere da Regione Lombardia nella cornice del Piano quadriennale hanno riguardato:

- il rilancio e consolidamento delle **azioni realizzate dalle reti territoriali** per il contrasto alla violenza attraverso la sottoscrizione di accordi con i comuni capofila;
- l'attivazione di reti e centri antiviolenza;
- l'apertura di un albo regionale dei centri antiviolenza, delle case rifugio e delle case di accoglienza;
- la realizzazione di un protocollo di intesa tra la Regione e le prefetture per la prevenzione e il contrasto alla violenza, nonché con il CONI e l'Osservatorio Regionale Antiviolenza (ORA);

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
 stato dell'arte e prospettive di sviluppo

- la pubblicazione di un **albo degli avvocati** adeguatamente formati con il fine di garantire adeguata assistenza legale gratuita alle donne vittime di violenza;
- l'istituzione della **Rete delle rappresentanze consolari** dei Paesi esteri, al fine di fornire alle donne immigrate vittime di violenza informazioni adeguate e tempestive.

Tabella 4.5 Atti amministrativi più rilevanti della X legislatura contro la violenza di genere

	Contenuto
d.g.r. n. 861/2013	Attivazione e sostegno delle reti territoriali interistituzionali per la prevenzione, il contrasto del fenomeno della violenza nei confronti delle donne e il sostegno delle vittime di violenza.
d.g.r. n. 4046/2015	Determinazioni in ordine al sostegno dei servizi e delle azioni per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della violenza di genere.
d.g.r. n. 4047/2015	Determinazioni in ordine alle modalità di collaborazione con l'ordine degli avvocati di Milano per garantire un'adeguata assistenza legale gratuita a favore delle donne vittime di violenza.
d.g.r. n. 4461/2015	Determinazioni in ordine alla e modalità di collaborazione tra Regione Lombardia e il Coni regionale per la realizzazione di iniziative che contribuiscano a prevenire e contrastare ogni forma di violenza nei confronti delle donne.
d.g.r. 4954/2016	Determinazioni in ordine al sostegno dei progetti per la promozione delle pari opportunità in attuazione del Piano quadriennale regionale per le politiche di parità e di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2015/2018 – Iniziativa regionale "Progettare la parità in Lombardia 2016.
d.g.r. n. 4955/2016	Prosecuzione dei servizi e delle azioni per la prevenzione, il sostegno e il contrasto della violenza nei confronti delle donne.
d.g.r. n. 5878/2016	Determinazioni in ordine all'attivazione di nuove reti territoriali interistituzionali antiviolenza e di nuovi centri antiviolenza all'interno di reti già attive.
d.g.r. n. 6079/2016	Determinazioni finalizzate a incrementare il numero di sedi di centri anti-violenza e case rifugio.
d.g.r. n. 6079/2016	Protocollo per il contrasto della violenza.
d.g.r. n. 6714/2017	Determinazioni in ordine al consolidamento e miglioramento dei servizi e delle azioni per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della violenza nei confronti delle donne.

Fonte: nostra elaborazione

Per quanto concerne la questione della parità tra donne e uomini, tale materia è presente in Regione Lombardia a partire dallo Statuto d'autonomia in cui si prevede all'art. 11 l'impegno della Regione a riconoscere, valorizzare e garantire "le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo", adottando programmi, leggi, azioni positive e iniziative atte a garantire e promuovere la democrazia paritaria nella vita sociale, culturale economica e politica".

Il percorso della **parità e dell'uguaglianza di opportunità tra uomini e donne**, così come interpretato da Regione Lombardia, riguarda diversi ambiti tra i quali l'educazione, il lavoro, la carriera, l'impresa, la rappresentanza, la politica, la famiglia ed infine, in senso più generico, il sistema di welfare.

In questo settore il legislatore regionale ha adottato:

- la **l.r. 32/2008**, *Disciplina delle nomine di designazione della Giunta regionale e del Presidente della Regione*, che all'art. 1 richiama il principio del riequilibrio tra i generi e all'art. 2, comma 4, prevede l'obbligo a presentare e proporre candidature di entrambi i generi;
- la **l.r. n. 8/2011**, istitutiva del **Consiglio per le pari opportunità** quale organo di garanzia per l'applicazione delle norme antidiscriminatorie e degli strumenti di programmazione che mirano ad attuare il principio e la diffusione della cultura di parità. Con la medesima legge è stato disciplinato anche l'Albo regionale delle associazioni e dei movimenti di pari opportunità e la promozione di attività di ricerca, formazione e comunicazione;
- la **l.r. n. 17/2012**, che in materia elettorale prevede l'alternanza di genere nella composizione delle liste per l'elezione del Consiglio regionale.

A livello di azioni di policy per la promozione delle pari opportunità di genere la Regione ha perseguito il rafforzamento degli interventi per promuovere le pari opportunità tra donne e uomini, la qualità della vita, l'accesso delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione dei tempi di lavoro, relazione, di cura parentale, di formazione e del tempo per sé.

Una particolare attenzione è stata rivolta alla promozione dei soggetti e dei partenariati locali attraverso il coordinamento degli enti locali, lo sviluppo dell'associazionismo, delle reti e degli organismi di parità che operano a livello territoriale, sostenendo una progettazione attenta alle esigenze delle donne ed alla loro integrazione nella vita economica e sociale

Per la presenza delle donne negli organi elettivi e nelle nomine di competenza regionale, Regione Lombardia ha rivolto particolare attenzione alla **promozione delle politiche locali** sostenendo una progettazione attenta alle esigenze delle donne e alla integrazione della vita economica e sociale. L'impianto delle politiche adottate da Regione Lombardia ha seguito **direttrici differenti** e integrate (tabella 4.6) ed **azioni ed interventi specifici** (tabella 4.7) per sostenere l'obiettivo della parità, in particolare connettendo le diverse aree di intervento (istituzionale, territoriale, economica e afferente alla cooperazione e associazionismo).

Tabella 4.6 Assetto linee di intervento di Regione Lombardia per l'obiettivo "parità di genere"

Pari opportunità tra donne e uomini		
AREA ISTITUZIONALE		
- rafforzamento di reti e organismi di parità che operano a livello territoriale;		
- promozione della presenza delle donne negli organi elettivi e nelle nomine di competenza regionale;		
- Piano regionale per il contrasto alla violenza di genere		
AREA TERRITORIALE	AREA ASSOCIAZIONISMO	AREA ECONOMICA
Promozione di politiche per il coordinamento dei tempi e degli orari delle città	Sostegno alle vittime di violenza	Promozione di misure per sostenere l'occupazione e l'occupabilità femminile

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 4.7 PRS di Regione Lombardia: attività ed azioni in materia di parità di genere

ATTIVITÀ	AZIONI
Sviluppare la rete i servizi territoriali per sostenere le pari opportunità: <ul style="list-style-type: none"> - Albo regionale delle associazioni e dei movimenti per le pari opportunità; - Rete regionale dei Centri Risorse locali di Parità. 	Promuovere le pari opportunità e sviluppare le reti di parità sul territorio: <ul style="list-style-type: none"> - laboratori formativi rivolti alle associazioni femminili e alle operatrici amministrative; - campagne di comunicazione e di sensibilizzazione.
Sostenere la progettazione locale: <ul style="list-style-type: none"> - Iniziativa regionale progettare la Parità in Lombardia; 	Programma Regionale Progettare la parità in Lombardia
Promozione della presenza delle donne negli organi elettivi e nelle nomine di competenza regionale	Riequilibrio della rappresentanza di genere: <ul style="list-style-type: none"> - Monitoraggio della presenza delle donne nelle giunte dei Comuni lombardi; - Monitoraggio della presenza delle donne nelle nomine di competenza del consiglio regionale della Giunta in applicazione della legge 120/2011
Promozione di politiche per il coordinamento dei tempi e degli orari delle città	Promozione di politiche per avvicinare i servizi, far risparmiare tempo ai cittadini e alle cittadine
Medicina di genere e salute delle donne	Promozione della medicina di genere: <ul style="list-style-type: none"> - campagne di sensibilizzazione sulla salute della donna; - sensibilizzazione degli operatori sanitari sull'approccio di genere come elemento determinante nell'erogazione delle cure mediche e nello sviluppo delle politiche sanitarie dalle funzioni trasferibili

Fonte: nostra elaborazione

Nell'ambito dello sviluppo delle reti e dei servizi territoriali per sostenere le pari opportunità, Regione Lombardia coordina due specifiche Reti regionali il cui obiettivo è sostenere e promuovere politiche locali attente alle esigenze delle donne ed alle difficoltà che possono incontrare. Si tratta in particolare:

- dell'**Albo regionale delle associazioni e dei movimenti per le pari opportunità**, attivo da oltre vent'anni con una presenza di 255 associazioni e organizzazioni;
- della **Rete regionale dei Centri Risorse Locali di Parità**, coordinata dal Centro Risorse regionali per l'integrazione delle Donne nella vita economica e sociale, la quale svolge un'azione di supporto delle politiche di parità degli enti locali e delle donne impegnate nelle amministrazioni locali.

Per sostenere la progettazione locale, la Regione ha utilizzato principalmente i bandi "**Progettare la parità in Lombardia**" (d.g.r. 402/2013) con i quali si è mirato alla promozione di partenariati con i soggetti aderenti all'Albo regionale delle Associazioni per le pari opportunità e alle rete regionale dei Centri Risorse Locali di Parità.

Più nel dettaglio, gli obiettivi principali di tali iniziativa hanno riguardato l'avviamento di servizi per lo sviluppo di attività per la promozione e la diffusione della **cultura del rispetto verso le donne** (corsi

formativi, eventi di sensibilizzazione, sportelli informativi), nonché la realizzazione di **iniziative di divulgazione e/o campagne informative** per la diffusione della cultura del rispetto verso le donne.

A partire dal 2007 inoltre Regione Lombardia ha definito il **Piano regionale** per le Pari opportunità che prevede l'attivazione di partenariati tra la Regione e i soggetti aderenti alle reti territoriali per lo sviluppo di progetti in queste aree:

- conciliazione vita familiare/professionale;
- rappresentanza/presenza femminile in diversi livelli istituzionali;
- lotta agli stereotipi di genere;
- contrasto alla violenza (domestica, extradomestica);
- sviluppo di reti e di organismi di parità;
- sostegno all'integrazione delle donne immigrate.

4.3 Il sostegno alla diffusione della cultura della legalità

Nel panorama della **prevenzione del crimine e della tutela della legalità** ha acquisito progressivamente rilievo la coscienza della necessità di un affiancamento all'ufficiale sistema di repressione penale di una **partecipazione consapevole dei cittadini** alla gestione del problema della sicurezza comune.

Il tema della ricerca di strumenti efficaci e propedeutici alla prevenzione della criminalità è stato affrontato considerando i cittadini, non più e non solo nell'ottica di soggetti da proteggere ma anche in qualità di **produttori di sicurezza e potenziali custodi** del bene comune: tale nuova consapevolezza ha progressivamente portato alla creazione di percorsi di pedagogia sociale, espressamente rivolti ad incrementare la c.d. "**cultura della legalità**".

Quest'ultima, che rappresenta il punto di partenza di questa peculiare modalità di "prevenzione partecipata" (Barboni, 2015, p. 2), consiste in un atteggiamento di fiducia e di leale collaborazione della popolazione nei confronti delle istituzioni, racchiuso sia nella **condivisione delle norme e dei valori comuni** che nel **senso di responsabilità** e di salvaguardia degli interessi individuali e collettivi.

La cornice legislativa nazionale in materia

La consapevolezza della necessità di un sistema istituzionale improntato alla trasparenza ed all'apertura nei confronti dei cittadini, in particolare modo da parte delle pubbliche amministrazioni, ha conquistato terreno nell'attività del legislatore nazionale solo verso la fine dello scorso millennio. Fino a quell'epoca infatti, i rapporti tra le pubbliche amministrazioni ed i cittadini erano caratterizzati da un atteggiamento di prevalente chiusura delle prime nei confronti dei secondi, laddove il segreto costituiva la regola generale e la trasparenza l'eccezione.

L'inversione di tendenza ha avuto inizio con l'entrata in vigore della legge n. 241/1990, di disciplina del procedimento amministrativo, che ha introdotto una serie di nuovi istituti giuridici, tra i quali, in particolare, il **diritto di accesso** agli atti amministrativi. A partire da quel momento, la direzione adottata dal legislatore nazionale sulla via della trasparenza si è concentrata principalmente nella statuizione degli obblighi di pubblicazione di dati, informazioni, documenti sui siti istituzionali degli enti.

Nonostante gli indubbi progressi realizzati a partire dagli anni 90' del secolo scorso, l'Italia è rimasta per molti anni insolvente rispetto agli impegni assunti, anche a livello internazionale, nei confronti dei fenomeni di tipo corruttivo, non esistendo una normativa organica che raggruppasse le fattispecie incriminatrici riguardanti tali tipologie di reati.

Tale ritardo è stato successivamente sanato con l'adozione della **legge n. 190/2012, nota come legge "anticorruzione"** la quale, recentemente modificata dal d.lgs. n. 97/2016, si prefigge di contrastare la corruzione intesa non solo come comportamento penalmente rilevante, ma anche nella sua veste di mala amministrazione e definisce i compiti **dell'Autorità nazionale anticorruzione** e degli altri organi competenti a coordinare le misure di prevenzione e contrasto dell'illegalità e corruzione.

Tabella 4.8 Finalità e direttrici di azione della legge "anticorruzione" n. 190/2012

Azioni	Direttrici di operatività
<ul style="list-style-type: none"> - Prevenzione della corruzione; - Repressione della corruzione; - Diffusione della cultura della legalità. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento dei mezzi repressivi; - Introduzione di strumenti di prevenzione; - Promozione nelle pubbliche amministrazioni della cultura dell'etica e della legalità.
Strumenti	
<ul style="list-style-type: none"> - Elaborazione di un piano nazionale anticorruzione; - Elaborazione di piani di prevenzione della corruzione da parte dei singoli enti pubblici; - Responsabile anticorruzione . 	

Fonte: nostra elaborazione

I propositi della legge n. 190/2012 sono stati in seguito portati avanti da una serie di altri provvedimenti che ne hanno costituito il naturale completamento tra cui:

- il **d.lgs. n. 33/2013**, riguardante gli obblighi di pubblicità e trasparenza, che è volto ad assicurare l'accesso da parte del cittadino alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni;
- il **d.lgs. n. 39/2013**, sul regime delle **inconferibilità** (preclusione a conferire incarichi a coloro che sono stati condannati per reati contro la pubblica amministrazione) e **incompatibilità** (l'obbligo, per il soggetto interessato, di scegliere quale incarico mantenere in caso di altra carica di vertice in un'amministrazione pubblica ovvero in enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico o finanziati) degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni;
- il **d.p.r. n. 62/2013**, concernente le regole di condotta dei pubblici dipendenti, il quale stabilisce le regole cui i dipendenti delle pubbliche amministrazioni devono conformarsi al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri di diligenza, lealtà, imparzialità;
- il **d.lgs. n. 97/2016**, che ha dettato le linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) correttivo ed integrativo del 33/2013;
- **legge n. 179/2017**, di disciplina del c.d. whistleblowing, per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato.

L'intervento legislativo e di policy di Regione Lombardia

L'educazione alla cultura della legalità è intesa nell'azione legislativa e di policy di Regione Lombardia quale strumento per il perseguimento di tre distinte finalità:

- **creare contropinte** alle tendenze potenzialmente criminali della collettività;
- **migliorare la protezione** delle potenziali vittime;
- **contenere la criminalità** stimolando la collaborazione dei cittadini con le istituzioni.

Mediante **la l.r. n. 17/2015**, *Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità*, la Regione persegue la finalità della sensibilizzazione della società civile e delle istituzioni pubbliche, contribuendo all'educazione alla legalità attraverso la crescita della coscienza democratica ed all'impegno contro la criminalità organizzata e diffusa.

Nel perseguimento di questi obiettivi la Regione promuove alcune azioni di natura socio-assistenziale, come ad esempio interventi:

- **per il contrasto ai fenomeni di illegalità e criminalità**, attraverso il rafforzamento della prevenzione sociale nei confronti dei soggetti e delle aree a rischio e la riqualificazione di spazi pubblici mediante iniziative culturali per favorire l'integrazione sociale;
- **orientati verso l'educazione della legalità** e della convivenza civile con particolare attenzione ai fenomeni della criminalità organizzata, del bullismo e delle devianze giovanili ed alla responsabilizzazione parentale;
- per la prevenzione e il contrasto delle truffe a danno della popolazione anziana;
- di assistenza e aiuto alle vittime dei reati di stampo mafioso e della criminalità organizzata.

Un ulteriore provvedimento particolarmente significativo risiede nella **l.r. n. 24/2017**, **recante norme volte a rafforzare le misure di assistenza e di aiuto a favore delle vittime di un atto terroristico** e a promuovere, anche tramite accordi con gli organi dello Stato, attività di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i fenomeni ed i processi di radicalizzazione violenta.

In particolare, nell'ambito degli interventi di informazione la Regione promuove:

- iniziative ed interventi che prevengano i fenomeni ed i processi di radicalizzazione e di estremismo anche di matrice religiosa, diffondendo la cultura della legalità ed educando al rispetto dei diritti della persona;
- corsi di formazione per gli operatori di polizia locale al fine di fornire utili strumenti conoscitivi, volti ad identificare e a prevenire i fenomeni ed i processi di radicalizzazione violenta;
- azioni coordinate tra istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione attiva tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi, allo scopo di intensificare l'attività di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica;
- iniziative rivolte al sistema scolastico e universitario per conoscere e prevenire i fenomeni ed i processi di radicalizzazione violenta, nell'ottica anche dell'educazione alla cittadinanza e al rispetto delle differenze.

Nell'ambito delle iniziative di policy legate alla l.r. 17/2015, la d.g.r. n. 2587/2014 ha avviato il progetto **“Gli strumenti della legalità”**, improntato allo sviluppo del contrasto alla corruzione nella Pubblica Amministrazione ed alla criminalità organizzata, prevedendone l'inserimento nella progettazione curriculare delle scuole secondarie di primo e secondo livello, attraverso anche la creazione nelle scuole di **Centri di promozione della legalità**.

La Regione inoltre provvede ad erogare contributi per l'assistenza legale e per affrontare le emergenze economiche causate dalla morte di soggetti vittime della criminalità: ne è un esempio la d.g.r. n. 4370/2015 in materia di criteri e modalità per l'assegnazione di contributi ai familiari delle vittime della criminalità.

Tabella 4.9 Legislazione sociale in ambito penale – Regione Lombardia

	Ambito	Oggetto	c.v.
l.r. 13/2003	Reinserimento sociale detenuti	Accesso al lavoro delle persone svantaggiate	no
l.r. 22/2006	Parità e violenza di genere	Parità di genere tra i criteri per promuovere lo sviluppo occupazionale	si
l.r. 18/2010	Reinserimento sociale detenuti	Difensore regionale	no
l.r. 8/2011	Parità e violenza di genere	Consiglio per le pari opportunità	no
l.r. 11/2012	Parità e violenza di genere	Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza	si
l.r. 17/2012	Parità e violenza di genere	Alternanza di genere nella composizione delle liste per l'elezione del Consiglio regionale	no
l.r. 17/2015	Cultura della legalità	Prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e promozione della cultura della legalità	si
l.r. 30/2015	Parità e violenza di genere	Pari opportunità di accesso ai percorsi educativi	no
l.r. 1/2017	Cultura della legalità	Contrasto al bullismo e del cyberbullismo	si
l.r. 18/2017	Cultura della legalità	Giornata regionale per la lotta alla droga	no
l.r. 24/2017	Cultura della legalità	Interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta	no
l.r. 25/2017	Reinserimento sociale detenuti	Tutela delle persone sottoposte a restrizione di libertà	si

Fonte: nostra elaborazione

4.4 Politiche sociali e dimensione penale nell'esperienza di altre Regioni italiane: un confronto

L'attenzione apprestata dalle Regioni alla **condizione sociale della popolazione carceraria** varia considerevolmente a seconda dell'ordinamento regionale preso in esame: se difatti tutti i legislatori regionali hanno previsto e disciplinato la figura del **Garante regionale** delle persone sottoposte a provvedimenti restrittivi della libertà personale, solo nel caso della **Regione Emilia-Romagna** il legislatore è ricorso ad una normativa rivolta espressamente a favorire il recupero ed il reinserimento dei detenuti nella società.

A tal scopo la l.r. 3/2008 della Regione Emilia-Romagna incentiva attività socio-educative, di istruzione, formazione e lavorative nei confronti della popolazione detenuta e promuove l'attività degli sportelli informativi dentro gli istituti di pena.

Sul versante della **lotta alla violenza di genere**, tutte le Regioni considerate hanno adottato specifiche leggi in materia di interventi per la prevenzione ed il contrasto a tale forma di violenza.

Le previsioni normative ivi contenute generalmente non differiscono sensibilmente, prevedendo in tutti i casi analizzati, tanto l'impegno della Regione nel sostegno di numerose iniziative tematiche (centri antiviolenza, case rifugio e campagne di sensibilizzazione), quanto l'istituzione di Tavoli di coordinamento regionale per il monitoraggio e la condivisione delle esperienze.

Nell'ambito delle legislazioni regionali considerate, un elemento peculiare si riscontra invece sotto il profilo della tecnica legislativa adottata: mentre infatti la **Regione Emilia-Romagna** include il tema della violenza di genere nell'ambito di una vera e propria **legge quadro** per la parità e contro le discriminazioni di genere, le altre leggi regionali dedicano una legge ad hoc a tali fenomeni, singolarmente considerati.

[La scelta peculiare di questa Regione è di aver assunto una legge "quadro" trasversale ai settori, finalizzata a rendere strutturali e durature le politiche di genere e prevenzione delle discriminazioni, violenze ed abusi, incardinandole in un'azione regionale orientata allo sviluppo con misuratori di equità che rendano evidente l'efficacia delle azioni positive messe in campo. In tal modo orientiamo tutta l'amministrazione all'integrazione degli interventi del punto di vista del genere, ad un continuo monitoraggio, confronto e riposizionamento sulla base degli effetti che produce (accountability)]. (R. Mori)

Nel merito, la l.r. quadro n. 6/2014 della Regione Emilia-Romagna introduce il criterio della parità di accesso a tutte le nomine e la doppia preferenza di genere nella scheda elettorale; le norme in materia di Cittadinanza di genere, che favoriscono nelle scuole di ogni ordine e grado un approccio multi e interdisciplinare al rispetto delle differenze e al superamento degli stereotipi, promuovono studi di genere, centri di documentazione e biblioteche delle donne e l'adozione di un linguaggio non discriminante. Sotto il profilo della salute e del benessere femminile si prevedono misure per la parità di accesso a cure personalizzate, l'adozione nei piani sanitari della medicina di genere, il 'codice di prevenzione' della violenza nei pronto soccorso ospedalieri, la promozione della pratica sportiva per le donne e le bambine. Sulla materia della prevenzione alla violenza di genere i cardini sono i Centri antiviolenza quali interlocutori di una apposita pianificazione regionale, l'istituzione di un Osservatorio e monitoraggio permanente, nuovi percorsi sia per minori testimoni di violenza sia per gli uomini maltrattanti, potenziamento delle soluzioni abitative per le vittime; misure anche contro la tratta, i matrimoni forzati e le mutilazioni genitali femminili.

La **Regione Piemonte** con la l.r. n. 4/2016, inscrendosi nel novero delle Regioni che hanno scelto di adottare una legge ad hoc al tema della violenza contro le donne, tenta di fornire apposite definizioni alle terminologie impiegate nei provvedimenti tra cui quella di "violenza domestica", "violenza contro le donne", "violenza di genere" e "tratta" di persone.

Dal lato invece della **parità di genere** la principale direttrice su cui si sono mosse le Regioni è consistita, generalmente, nell'istituzione di una **commissione regionale ad hoc** per la promozione delle pari opportunità.

La Regione Emilia Romagna, ad esempio, con la l.r. 8/2011 ha istituito la Commissione regionale per la promozione di condizioni di piena parità di genere: si tratta di una Commissione avente natura permanente e dotata di potere legislativo che, proprio per questo profilo, si differenzia rispetto ad un panorama nazionale e talvolta regionale in cui gli organismi di pari opportunità rivestono ancora oggi un ruolo prezioso, ma sostanzialmente consultivo.

[Nulla di quanto sopra esposto, a partire dalla normativa quadro, sarebbe stato possibile se nel 2011 non fosse stata istituita una Commissione assembleare per la piena parità, diventata Commissione per la parità e i diritti delle persone in questa X legislatura della Regione. Una Commissione "potente", a servizio di politiche strutturali antidiscriminatorie e di equità basate sui principi Costituzionali e sulle Carte europee come Nizza; ... Grazie al ruolo di questa Commissione, ci è stato possibile interloquire autorevolmente sui temi dei diritti personali, con istituzioni di altre Regioni e nazionali. Penso ad esempio al riconoscimento dei caregiver familiari, che l'Emilia-Romagna ha anticipato con propria legge, o all'introduzione della medicina di genere dell'ordinamento sanitario.] (R. Mori)

In particolare la **Regione Piemonte** ha introdotto con la l.r. 8/2009 i **bilanci di genere** quale strumento della valutazione dell'impatto delle politiche di bilancio sul genere attraverso l'individuazione di aree sensibili al genere.

Infine, la legislazione sociale delle Regioni analizzate in materia di cultura della legalità non differisce sostanzialmente quanto a contenuti e tecniche normative adottate, fondandosi generalmente sulla previsione di apposite cornici giuridiche aventi ad oggetto la promozione della cittadinanza responsabile e della lotta alla criminalità organizzata, anche meditante l'istituzione di apposite giornate regionali.

Tabella 4.10 Legislazione sociale in ambito penale – Regione Emilia-Romagna

	Ambito	Oggetto	c.v.
l.r. 3/2008	Reinserimento sociale detenuti	Tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari	si
l.r. 8/2011	Parità e violenza di genere	Commissione regionale per la promozione di condizioni di piena parità di genere	no
l.r. 5/2013	Cultura della legalità	Contrasto e prevenzione dal rischio del gioco d'azzardo patologico	si
l.r. 6/2014	Parità e violenza di genere	Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere	si
l.r. 18/2016	Cultura della legalità	Promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili	si

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 4.11 Legislazione sociale in ambito penale – Regione Piemonte

	Ambito	Oggetto	c.v.
I.r. 46/1986	Parità e violenza di genere	Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità fra uomo e donna	no
I.r. 14/2007	Cultura della legalità	Prevenzione della criminalità e istituzione della Giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime di mafia	si
I.r. 34/2008	Parità e violenza di genere	Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro	si
I.r. 8/2009	Parità e violenza di genere	Politiche di pari opportunità di genere e disposizioni per l'istituzione dei bilanci di genere	si
I.r. 28/2009	Reinserimento sociale detenuti	Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale	si
I.r. 4/2016	Parità e violenza di genere	Prevenzione e contrasto della violenza di genere e sostegno alle donne vittime di violenza ed ai loro figli	si
I.r. 9/2016	Cultura della legalità	Contrasto e prevenzione della diffusione del gioco d'azzardo patologico	si
I.r. 8/2017	Cultura della legalità	Prevenzione e il contrasto ai fenomeni di usura, estorsione e sovra indebitamento	si
I.r. 2/2018	Cultura della legalità	Prevenzione e contrasto al bullismo e cyberbullismo	si

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 4.12 Legislazione sociale in ambito penale – Regione Veneto

	Ambito	Oggetto	c.v.
I.r. 62/1987	Parità e violenza di genere	Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna	no
I.r. 41/1997	Parità e violenza di genere	Promozione della persona, della famiglia e della comunità locale, a fronte dei fenomeni di abuso e di sfruttamento sessuale	no
I.r. 48/2012	Cultura della legalità	Politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché della promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile	no
I.r. 5/2013	Parità e violenza di genere	Interventi regionali per prevenire e contrastare la violenza contro le donne	no
I.r. 37/2013	Reinserimento sociale detenuti	Garante delle persone ristrette negli istituti di pena	no

Fonte: nostra elaborazione

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
 stato dell'arte e prospettive di sviluppo

Tabella 4.13 Legislazione sociale in ambito penale – Regione Toscana

	Ambito	Oggetto	c.v.
l.r. 63/2004	Parità e violenza di genere	Discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere	no
l.r. 64/2005	Reinserimento sociale detenuti	Diritto alla salute dei detenuti e degli internati negli istituti penitenziari toscani	si
l.r. 11/1999	Cultura della legalità	Educazione alla legalità sviluppo della coscienza civile democratica alla lotta contro la criminalità	no
l.r. 59/2007	Parità e violenza di genere	Norme contro la violenza di genere	si
l.r. 16/2009	Parità	Cittadinanza di genere	si
l.r. 69/2009	Reinserimento sociale detenuti	Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale	no
l.r. 76/2009	Parità e violenza di genere	Commissione regionale per le pari opportunità	no
l.r. 86/2009	Cultura della legalità	Prevenzione dell'usura ed educazione all'uso consapevole di denaro	si
l.r. 57/2013	Cultura della legalità	Gioco consapevole e prevenzione della ludopatia	no
l.r. 42/2015	Cultura della legalità	Osservatorio regionale della legalità	no

Fonte: nostra elaborazione

5. LA RETE DEL TERZO SETTORE E LA CULTURA DELL'IMPEGNO CIVILE

La crisi economica e la progressiva riduzione delle risorse pubbliche hanno generato un nuovo modo di concepire la distribuzione delle responsabilità afferenti ai compiti di assistenza sociale, passando dalla teorizzazione del classico Welfare state a quella di una Welfare society (G.A. Ferro, 2015, p. 67). Uno dei cambiamenti più importanti avvenuti nella struttura istituzionale ed organizzativa delle politiche afferenti alla nuova concezione del welfare riguarda proprio il ruolo svolto dagli attori privati in qualità di enti del c.d. "Terzo settore".

L'evoluzione delle politiche dedicate ai nuovi rischi sociali ha condotto infatti, progressivamente, allo sviluppo di rapporti collaborativi con una quota importante degli attori del **Terzo settore**, superando la tradizionale prospettiva incentrata sul fatto che le politiche comuni dovessero essere potenziate solo e necessariamente attraverso l'estensione del servizio pubblico.

Ad esempio, nel campo delle politiche rivolte alla lotta contro la povertà, i servizi territoriali hanno sviluppato strategie di rete per coinvolgere quegli attori del territorio in grado di offrire opportunità di impiego ai beneficiari, mentre invece nel settore delle politiche di cura molte agenzie private, sia profit che non profit, sono state capaci di fornire servizi a costi ragionevoli ma, con in più, una notevole flessibilità operativa.

Seguendo questa direttrice, nel nostro Paese si sono andate avviando sperimentazioni per superare la complessità del sistema di welfare e in particolare le difficoltà incontrate nella realizzazione dei servizi alla persona e corrispondenti ai crescenti e sempre nuovi bisogni. Tali sperimentazioni hanno riguardato in particolare due aspetti:

- lo sviluppo progressivo di **collaborazioni tra il pubblico e il privato** (soprattutto non profit) che hanno generato il c.d. **welfare mix**²⁶, che ha tentato di risolvere alcuni dei problemi che sono alla base della crisi del welfare: abbassare la spesa, creare organizzazioni meno burocratiche, più elastiche e capaci di adattarsi ai bisogni, coinvolgendo maggiormente i cittadini in processi di auto-aiuto;
- la riscoperta della comunità come risorsa e quindi del lavoro di comunità come strumento della politica sociale.

Un altro fronte di estremo interesse ha riguardato la diffusione di interventi sociali basati su logiche di prossimità, collocati spesso ai confini del welfare ma proprio per questo in grado di sviluppare una logica dell'intervento sociale più ampia e meno assistenzialistica. Empori solidali, housing, co-housing, presa in carico comunitaria di aree ed edifici pubblici per restituirli al territorio e farne luogo di servizi, imprese di comunità, social street e molto altro: questi fenomeni aumentano esponenzialmente e, con ogni probabilità, sono destinati a fare evolvere anche i servizi di welfare consolidati. Già oggi stanno entrando nel lessico e nella strategia dei servizi: dall'infermiere di comunità al portiere sociale, alla

²⁶ Il welfare mix è caratterizzato dall'ingresso nell'arena del welfare di soggetti non pubblici come fondazioni bancarie e di comunità, aziende, sindacati, associazioni datoriali, imprese sociali, assicurazioni, rappresentanti del terzo settore e del volontariato. Soggetti che possono grazie al loro radicamento territoriale e in partnership con gli enti locali contribuire a dare risposte a vecchi e nuovi bisogni per arginare l'arretramento del welfare state pubblico.

assistente familiare di condominio... Le azioni di prossimità solleciteranno i servizi sino a farli mutare geneticamente ed evolvere infine in qualcosa di diverso: già oggi questo è accaduto dagli orfanotrofi si è passati alle comunità alloggio per i minori, dai manicomi ai servizi di salute mentale

5.1 Gli attori del Terzo settore ed il loro fondamentale ruolo nell'implementazione delle politiche sociali

In conformità al principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 Cost. , gli interventi e i servizi di natura assistenziale sono gestiti all'interno dell'ordinamento italiano, oltre che dal settore pubblico, anche da organismi di diritto privato, spesso non lucrativi, riconducibili al cosiddetto "**mondo del Terzo Settore**". La legge quadro n. 328/2000 riconosce infatti a questi organismi la qualità di soggetti attivi della progettazione e della realizzazione concertata degli interventi, prevedendo a loro favore un'attività di agevolazione da parte dello Stato e delle Regioni. In un secondo momento rispetto all'entrata in vigore della legge quadro, il coinvolgimento di tali enti si è sviluppato non solo sotto il profilo dell'offerta dei servizi ma anche nell'ambito dell'attività di programmazione, progettazione e gestione degli interventi. L'intervento pubblico nella materia socioassistenziale, oltre che in quella sanitaria, sullo sfondo dell'acquisita consapevolezza di una maggiore capacità in capo alle organizzazioni del non profit di dare risposte ai bisogni sociali (Tabella 5.1), si svolge in forte sinergia e collaborazione con gli enti del Terzo settore, la cui azione, prettamente solidaristica, consente di garantire servizi alla persona a costi economici ridotti e secondo standard elevati di attenzione alla cura individuale ed al rispetto della dignità della persona.

Tali benefici si sommano inoltre alla possibilità di avviare innovazioni e sperimentazioni, altrimenti troppo onerose, e di promuovere un fruttuoso intreccio fra policy tradizionalmente separate e difficoltose da coordinare (ad esempio azioni di transizione scuola lavoro o piani di inserimento sociale per i beneficiari del reddito minimo).

L'eterogeneo mondo del Terzo settore mette insieme soggetti le cui attività possono essere orientate da principi molti diversi tra loro come ad esempio la carità, la filantropia o la mutualità (Tabella 5.2), ma che, generalmente, sono identificati da tre almeno distinti requisiti quali la **natura privata**, **l'assenza di finalità lucrative** e la soddisfazione dei bisogni mediante una concreta **azione di solidarietà sociale**.

In particolare, nell'ambito di tali soggetti si usa distinguere tra gli enti che non producono utili ed imprese sociali che invece ne producono, reinvestendo i profitti in attività istituzionali di natura sociale.

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
 stato dell'arte e prospettive di sviluppo

Tabella 5.1. La cruciale funzione sociale svolta dagli enti del Terzo settore

Peculiarità	Risultato
Creano condizioni e opportunità di partecipazione attiva per i cittadini volte a favorire processi inclusivi attraverso le più diverse modalità. Sviluppano, aggregandosi in reti, relazioni non solo infra-organizzative ma anche con soggetti esterni (es. altri Enti del Terzo settore, Istituzioni pubbliche, Università, imprese profit).	Coesione, capitale sociale e sviluppo sostenibile
Oltre ad assolvere a funzioni di denuncia ed <i>advocacy</i>, gli enti di Terzo settore svolgono l'altro importante compito di rigenerare e ricostituire il capitale sociale (che va a sommarsi a quello prodotto tramite la partecipazione attiva di cui più sopra).	C.d. "esternalità positive"
Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile perseguiti da tali enti disegnano un modello di sviluppo includente.	Società inclusiva

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 5.2 Il variegato mondo degli enti appartenenti al Terzo settore

	Natura delle principali attività nel sociale
Enti religiosi	"Pastorali", della carità, del lavoro, degli anziani, dei giovani, della famiglia, della sanità.
Fondazioni e associazioni di diritto civile (ex IPAB)	Raccolta e redistribuzione di fondi, alimenti.
Società di mutuo soccorso	Iniziative per la collettività (ricreative, socializzazione).
Patronati	Informazione, consulenza, tutela dei diritti con poteri di rappresentanza, assistenza legale.
Associazionismo familiare e mutuo aiuto	Informazione, tutela dei diritti, sostegno, mutuo aiuto
Organizzazioni di volontariato	Servizi di prossimità, tutela dei diritti, accoglienza in strutture
Associazioni di promozione sociale	Segretariato sociale, servizi di prossimità, tutela dei diritti, promozione della cittadinanza attiva
Fondazioni di origine bancaria	Erogazioni a vari soggetti del privato sociale o a specifiche strutture

Fonte: nostra elaborazione

La cornice legislativa statale in materia

Dopo oltre 25 anni di produzione legislativa settoriale e disorganica, la legge delega n. 106/2016 ed i suoi successivi decreti attuativi hanno interamente ridefinito (Tabella 5.3) la politica normativa in materia di Terzo settore con lo scopo di dotarlo di una coerenza complessiva ed una precisa identità giuridica, stabilendo i margini dei soggetti titolati e le condizioni cui sottostare per essere riconosciuti tali. In discontinuità rispetto al precedente impianto normativo, maggiormente imperniato sul concetto di risposta solidaristica, la riforma si qualifica come maggiormente incentrata sulla logica delle **attività di interesse generale** e di tutto quanto possa arrecare **beneficio alla società** intesa nel suo complesso.

Tabella 5.3 Il panorama normativo in materia di Terzo settore dopo la l. n. 106/2016

Discipline sopravvissute all'intervento riformatore	
Artt. 14 ss. c.c.	Associazioni riconosciute e fondazioni
L. n. 381/1991	Disciplina delle cooperative sociali
L. n. 152/2001	Enti di patronato
I decreti attuativi della legge delega n. 106/2016	
D. lgs. n. 111/2017	Disciplina dell'istituto del 5x1000 dell'imposta sul reddito delle persone fisiche
D. lgs. n. 112/2017	Revisione della disciplina in materia di impresa sociale
D. lgs. n. 117/2017	Codice del Terzo Settore

Fonte: nostra elaborazione

L'intervento normativo maggiormente significativo nell'ambito del riordino del Terzo settore è stato quello rappresentato dall'adozione del **d.lgs. n. 117/2017** con il quale è stato adottato, nell'intento di costituire un punto di riferimento per tutti gli enti del terzo settore, il c.d. **Codice unico del Terzo settore**.

Tale Codice ha provveduto al riordino e alla revisione organica di una disciplina²⁷, quale appunto quella dei soggetti non profit, da sempre caratterizzata da una stratificazione e disomogeneità, facendo confluire in unico testo i provvedimenti normativi prima singolarmente dedicati alle organizzazioni di volontariato, alle cooperative sociali, alle Onlus, alle associazioni di promozione sociale e alle imprese sociali.

La prima importante novità introdotta dal Codice riguarda l'istituzione di una categoria generale che riporta sotto il nome di **Enti del Terzo settore (ETS)** sia soggetti con una propria pregressa qualifica (Tabella 5.4) che nuovi soggetti di natura privata.

Sono ricomprese nella categoria degli ETS le imprese e le cooperative sociali, mentre restano escluse quelle fondazioni ed associazioni operanti nel settore della fragilità sociale (minori, anziani, disabili) come Opere Pie, Enti morali, IPAB e le altre forme del privato sociale italiano.

Accanto agli ETS continuano a coesistere enti non societari regolati dal libro I del codice civile, associazioni sportive dilettantistiche e gli altri soggetti espressamente esclusi dal Codice, quali ad esempio gli enti no profit: entrambi, laddove operino senza scopo di lucro svolgendo attività di interesse generale (delineate nell'art. 5) e siano iscritti nel **registro unico nazionale**²⁸ del Terzo Settore, possono assumere la qualifica di ETS.

Nel cospicuo elenco delle attività menzionate nell'art. 5 del Codice si ritrovano, oltre a quelle già conosciute in tema di Onlus (figura abrogata e sostituita da altre forme di favore relative alle imposte sui redditi e ai tributi locali), alcune novità tra cui l'agricoltura e l'alloggio sociale e la riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

In sintesi, la riforma cerca di conciliare una maggiore pregnanza del sistema dei controlli con alcune importanti semplificazioni, come nel caso del riconoscimento della personalità giuridica, resa più agevole in quanto curata direttamente dal notaio in fase di costituzione e sottratta alla logica

²⁷ In realtà, il legislatore ad una mese dall'approvazione del d.lgs. n. 117/2017 ha introdotto disposizioni extra codice sulla medesima materia inserendo nell'art. 1, comma 125 della l. 124/2017 (legge annuale per il mercato e la concorrenza).

²⁸ Tenuto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e gestito su base territoriale in collaborazione con le Regioni e le province autonome.

“concessoria” preesistente; il tutto, bilanciato da una definizione più stringente delle previsioni di trasparenza.

Tabella 5.4 Il quadro della riforma del Terzo settore – D.lgs. n. 117/2017

	Disciplina
Le attività	<p>Ai sensi dell'art. 5 si considerano di interesse generale le attività aventi ad oggetto:</p> <ul style="list-style-type: none"> interventi e servizi sociali ex art. 1, commi 1 e 2 della l. n. 328/2000; prestazioni sanitarie riconducibili ai LEA; prestazioni socio-sanitarie ex D.p.c.m 14 febbraio 2001; educazione, istruzione e formazione professionale ex l. 53/2003; servizi per la salvaguardia dell'ambiente; interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale; formazione universitaria e post-universitaria; ricerca scientifica di interesse sociale; attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale; formazione extrascolastica; servizi strumentali ad enti del Terzo settore; commercio equo e solidale; servizi per l'inserimento nel mercato del lavoro; alloggio sociale; accoglienza umanitaria e gestione degli stranieri; agricoltura sociale; attività sportive e dilettantistiche; beneficenza e sostegno a persone svantaggiate; promozione della pace fra i popoli; promozione e tutela dei diritti umani e civili; procedure di adozione internazionale; protezione civile; riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o confiscati alla criminalità
Possibilità di assumere la qualifica di ETS	<ul style="list-style-type: none"> organizzazioni di volontariato; associazioni di promozione sociale (APS); enti filantropici; imprese sociali, incluse le cooperative sociali; reti associative; società di mutuo soccorso; ogni altro ente costituito in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione per il perseguimento, senza scopo di lucro di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.
Impossibilità di assumere la qualifica di ETS	<ul style="list-style-type: none"> amministrazioni pubbliche ex art. 1, comma 2, D.lgs. n. 165/2011; formazioni e associazioni politiche; sindacati; associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche; associazioni di datori di lavoro; enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti

Fonte: nostra elaborazione

Intervento legislativo e di policy di Regione Lombardia

Nell'ambito del territorio lombardo lo sviluppo del Terzo Settore ha concorso a rinnovare e a riqualificare il sistema di welfare, contribuendo a superare modelli di gestione burocratici e basati essenzialmente sulla logica dei trasferimenti di risorse.

Mediante il contributo degli attori del Terzo settore è stato possibile infatti promuovere un'offerta di servizi qualificati, incentivare i legami sociali e la partecipazione attiva dei cittadini, incoraggiare esperienze aggregative, valorizzare le professionali sociali, promuovere progettualità e personalizzare gli interventi.

La particolare natura dell'attività di volontariato è affermata da **Regione Lombardia nella l.r. 1/2008** "Testo unico in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso", con la quale il Consiglio regionale lombardo ha dettato norme integrative rispetto alla disciplina nazionale, previgente alla riforma del 2017, sul tema del Terzo Settore e dei soggetti non lucrativi .

Con la l.r. 1/2008 Regione Lombardia ha in particolare:

- definito il volontariato quale **strumento di solidarietà sociale** e di concorso autonomo all'individuazione dei bisogni e al conseguimento dei fini istituzionali dei servizi;
- ha promosso lo sviluppo del medesimo, salvaguardandone **l'autonomia ed il pluralismo**;
- ha riconosciuto la **funzione di promozione culturale** e di formazione ad una coscienza della partecipazione.

La l.r. n. 1/2008 si distingue, rispetto ad altre previsioni normative di carattere regionale sui medesimi temi, per la possibilità, prevista all'art. 27, di iscrivere all'**albo regionale** (r.r. n. 1/2015), riservato solitamente alle società cooperative aventi sede legale sul territorio della Regione, anche gli organismi analoghi alle cooperative sociali aventi sede in Italia ma che non operano prevalentemente in Lombardia, non potendo però in tal caso fruire di contributi regionali per le cooperative sociali.

A livello di policy, nel PRS della X legislatura è stata definita come prioritaria la valorizzazione del ruolo del volontariato e del no-profit sullo sfondo della consapevolezza che lo sviluppo del Terzo settore concorre a rinnovare e riqualificare il welfare sotto una molteplicità di prospettive:

- promuovendo un'offerta di servizi qualificati;
- incentivando i legami sociali e la partecipazione attiva dei cittadini;
- incoraggiando esperienze aggregative;
- valorizzando le professioni sociali e sostenendone la progettualità.

Particolarmente significativo il **sostegno all'associazionismo familiare** e alle reti di mutuo soccorso, realizzato durante la X Legislatura per incentivare e sviluppare politiche regionali per sostenere in particolare le famiglie con bambini affetti da grave disabilità o autismo (dgr 646/2013);

Nella Regione Lombardia l'attività di collaborazione e di coordinamento dell'associazionismo e del volontariato viene garantita da due strumenti:

- il **registro regionale delle associazioni ed organizzazioni di volontariato**, istituito con l.r. 1/2008, nel quale ogni anno Regione Lombardia pubblica sul bollettino ufficiale, l'elenco

completo e aggiornato delle Associazioni e Organizzazioni di volontariato in possesso dei requisiti di legge (attualmente vi sono iscritte circa 8000 associazioni e organizzazioni di volontariato);

- il **Tavolo di consultazione del Terzo settore** (d.g.r. 7797/2008) al quale sono assegnate funzioni di indirizzo nella definizione della politica regionale nell'ambito sociale e socio-assistenziale. Il Tavolo in particolare: partecipa alla programmazione, al coordinamento, al controllo ed alla verifica delle unità d'offerta sociali e sociosanitarie; promuove l'integrazione delle politiche sociali con le politiche della sanità, del lavoro, della casa, della formazione professionale, dell'istruzione, dell'educazione, della sicurezza e della pianificazione territoriale; collabora alla definizione delle proposte di legge del settore sociale; approfondisce infine le tematiche inerenti al Terzo settore.

I risultati raggiunti nel corso della X legislatura sono stati:

- sostegno all'attività di enti, anche di piccole dimensioni, che favoriscono coesione sociale e lo sviluppo di forme di cittadinanza attiva anche tra la popolazione giovanile;
- sviluppo di forme di co-progettazione e co-programmazione con gli enti del Terzo settore anche in ambito territoriale;
- sviluppo della lavoro di consultazione del Terzo settore per il raccordo delle politiche di sviluppo e coesione sociale, l'integrazione fra le politiche e sui temi del governo della rete di interventi e servizi per la persona, la famiglia e la comunità, nonché approfondimento delle implicazioni della riforma del terzo settore;
- verifica dei requisiti di funzionamento degli enti del terzo settore attraverso attività di vigilanza e controllo finalizzate a stimolarne il funzionamento secondo principi di efficacia, efficienza, economicità trasparenza, nel rispetto dell'autonomia organizzativa e responsabilità.

5.2 Il servizio civile ed il riconoscimento della sua dimensione universale

La vicenda del servizio civile nell'ordinamento giuridico italiano, che va dal riconoscimento dell'obiezione di coscienza fino all'introduzione del Servizio Civile Universale, può essere descritta come una storia composta da molteplici momenti contrassegnati dall'acquisizione di una maggiore consapevolezza nei confronti della natura stessa del servizio.

Il percorso mediante il quale si è giunti alla riforma del servizio civile nella sua nuova accezione "universale" ha preso avvio nel 1972 con la legge n. 772, con la quale per la prima volta l'ordinamento giuridico italiano, sotto la spinta delle azioni di protesta condotte dalle organizzazioni non violente e del crescente interesse dei cittadini, ha disciplinato l'obiezione di coscienza al servizio militare per motivi morali, religiosi e filosofici, prevedendo in alternativa un servizio non armato ed obbligatorio. Passando per la l. n. 230/1998, con cui l'obiezione di coscienza assumeva le vesti di un diritto soggettivo, il Parlamento nazionale con la successiva legge n. 64/2001 interveniva nuovamente sulla materia, trasformando il servizio civile, da sostitutivo del servizio militare, in istituto realmente autonomo.

Successivi stimoli verso la rimodulazione del servizio civile sono derivati in seguito ad alcune pronunce della Corte costituzionale ed in particolare:

- dalla sentenza n. 309/2013, con cui la Consulta ha affrontato un triplice ordine di questioni: il riparto di competenze in materia tra Stato e Regioni; il trattamento economico e assicurativo dei soggetti che prestano questi servizi; l'esclusione degli stranieri regolarmente soggiornati in Italia dalla platea dei potenziali volontari;
- dalla sentenza n. 119/2015 con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77/2002 (Disciplina del Servizio Civile Nazionale) nella parte in cui prevedeva il requisito della cittadinanza italiana ai fini dell'ammissione allo svolgimento del servizio civile, consentendo così la partecipazione al servizio civile dei giovani cittadini dell'Unione europea e non comunitari ma regolarmente soggiornanti.

La cornice legislativa nazionale in materia

Con la l. 6 giugno 2016 n. 106 è stata conferita al Governo non solo la delega per la riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale ma anche per la disciplina del **servizio civile universale**: in particolare l'art. 8 della legge richiamata ha previsto la revisione del servizio civile nazionale di cui alla l. n. 64/2001 per l'istituzione del servizio civile universale, "finalizzato, ai sensi degli articoli 11 e 52, primo comma, della Costituzione, alla difesa non armata della patria e alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli articoli 2 e 4, secondo comma, della Costituzione".

La disciplina in materia di servizio civile è stata così oggetto di un'ampia riforma che ha innovato il quadro normativo precedente costituito dalla legge n. 64/2001 e dal d.lgs. n.77/2002 e che è stata rappresentata dal **D.lgs. n. 40/2017** in materia di "**Istituzione e disciplina del servizio civile universale**".

La ratio alla base dell'intervento innovatore è consistita nella volontà di andare per quanto possibile incontro alle aspirazioni dei giovani e di promuoverne esperienze all'estero.

Il servizio civile universale, a differenza di quello precedente, non prevede infatti uno svolgimento per un periodo prestabilito ma una durata modulata in base alle esigenze dei giovani e contempla altresì la possibilità che il servizio sia prestato, in parte, in uno dei Paesi membri dell'Unione europea, nonché per iniziative riconducibili alla promozione della pace e della cooperazione allo sviluppo anche nei Paesi al di fuori dell'Unione europea.

In base all'art. 2 del d.lgs. 40/2017 il servizio civile universale è finalizzato, ai sensi degli art. 52, primo comma e 11 della Costituzione, alla difesa non armata e non violenta della patria, all'educazione, alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica.

I settori di intervento in cui si realizzano gli scopi del servizio civile spaziano dall'assistenza alla protezione civile, dal patrimonio ambientale a quello storico, artistico e culturale, dall'agricoltura sociale alla promozione della cultura della pace e dei diritti umani.

Fra le molteplici novità contenute nella riforma si ritrovano i requisiti di partecipazione in quanto, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. in menzione, sono ammessi a svolgere il servizio civile universale non solo i cittadini italiani ma anche quelli dei Paesi Ue e gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia di età compresa fra i 18 e i 28 anni.

Ulteriori principi innovativi risiedono:

- nell'istituzione dell'**albo degli enti di servizio civile universale** con contemporanea soppressione dell'albo nazionale e di quelli regionali;

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
stato dell'arte e prospettive di sviluppo

- una **programmazione triennale** che si attua per piani annuali a loro volta articolati per piano di intervento;
- il riconoscimento del servizio ai fini dei crediti universitari.

A seguito della riforma si prevede un nuovo assetto di distribuzione delle funzioni tra Stato e Regioni con l'individuazione nello specifico dell'accreditamento e della valutazione dei progetti in capo al primo della formazione e del controllo/monitoraggio degli interventi in capo alle seconde.

Il ruolo delle reti è valorizzato nell'art. 8, secondo comma, laddove viene previsto che, al fine di garantire una maggiore efficacia ed efficienza dei programmi di intervento ed assicurare una più ampia rappresentatività, gli enti del servizio civile possono costituire reti con **altri soggetti sia pubblici che privati**.

Le funzioni delle Regioni sono previste dall'art. 7 del d.lgs. nel quale è stabilito che le stesse:

- siano sentite **dal Governo nella fase di predisposizione dello strumento di programmazione** costituito dal Piano triennale e dei Piani annuali (identificativi dei programmi di intervento) del servizio civile universale, potendo in seguito esprimere il proprio parere in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;
- siano coinvolte nella valutazione dei programmi di intervento approvati dal Governo;
- esprimano il **parere in sede di Conferenza permanente** sul documento di programmazione finanziaria;
- possano attuare, previa approvazione del livello centrale, programmi di servizio civile universale con risorse proprie;
- a livello di controlli, possano verificare la formazione da erogare al personale degli enti del servizio civile, la gestione delle relative attività, ispezioni e valutazioni dei risultati degli interventi svolti.

Alla luce della normativa esposta pare dunque sensibilmente ridimensionata l'attenzione verso lo spazio lasciato alle Regioni e alle Province autonome, sia sotto il profilo della possibilità di regolare con propri interventi legislativi il settore del servizio civile che con riguardo alla gestione della sua organizzazione, essendo stati limitati i rapporti tra Stato e Regioni all'ambito della sola **programmazione**.

Sono inoltre state costituite la **Consulta nazionale per il Servizio civile universale e la Rappresentanza degli operatori volontari** a livello nazionale e regionale quali organismi di confronto in ordine alle questioni concernenti l'attuazione del servizio civile universale.

I primi commenti dottrinali alla nuova disciplina istitutiva del Servizio Civile Universale hanno riscontrato alcuni elementi di innovazione, principalmente costituiti dall'adozione della dicitura "universale" in luogo di quella "nazionale" (possibilità di effettuare un periodo di servizio in uno dei Paesi Ue, ammissione degli stranieri) e dal richiamo esplicito della nonviolenza tra le finalità del servizio civile universale ed altri invece di criticità. Questi ultimi si rinvergono sostanzialmente nella mancanza del riconoscimento di un vero e proprio diritto a svolgere il servizio civile e nell'assenza del richiamo al principio di solidarietà, tradizionale chiave di lettura dell'ambito proprio del servizio civile e del Terzo settore.

L'intervento legislativo e di policy di Regione Lombardia

Nelle more degli interventi correttivi in attuazione della nuova disciplina tracciata dalla riforma a livello nazionale sopra descritta, il panorama normativo della Regione Lombardia in materia di servizio civile, è rappresentato dalla **I.r. 3/2008**, il cui articolo 11 prevede alla lett. r), primo comma, la promozione e l'attuazione da parte della Regione del servizio civile nazionale e regionale e la tenuta dei relativi albi. Ulteriori provvedimenti normativi sono inoltre rappresentati dalla **I.r. n. 2/2006 "Servizio civile in Lombardia"** e dal successivo **Regolamento regionale** di attuazione n. **2/2007**.

Alla luce della normativa succitata, Regione Lombardia concepisce il servizio civile non solo come momento di educazione alla cittadinanza attiva, alla solidarietà e al volontariato ma anche quale ulteriore risorsa della comunità negli ambiti tradizionali dei servizi e del sistema del welfare ed in altre aree di specifico interesse quali, ad esempio, l'ambiente ed il patrimonio artistico e culturale.

Nella prospettiva della legge 2/2006 la Regione Lombardia, mediante i progetti e gli interventi del servizio civile regionale, si prefigge di:

- valorizzare forme di **cittadinanza attiva**;
- promuovere il **senso di appartenenza alla comunità regionale**, nazionale ed internazionale sviluppando integrazione e coesione sociale;
- **sostenere il terzo settore** e il sistema delle autonomie locali e funzionali

Allo scopo di favorire la partecipazione dei giovani e garantire loro opportunità di crescita formativa e occupazionale, Regione Lombardia ha inoltre attivato con **I.r. n. 33/2014 la Leva civica volontaria regionale**, finalizzata ad ampliare le conoscenze dei giovani tramite percorsi di cittadinanza attiva, per la cui attuazione sono state approvate le specifiche Linee guida con d.g.r. n. 3694/2015.

Durante l'ultima legislatura Regione Lombardia ha inoltre affrontato la necessità di formare le giovani generazioni al lavoro ed alla partecipazione attiva all'impegno sociale anche attraverso l'introduzione di **strumenti innovativi** per l'impiego della fondamentale risorsa costituita dal servizio civile.

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
 stato dell'arte e prospettive di sviluppo

In particolare, la Regione ha dato seguito all'approvazione dello schema di Convenzione tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la Regione stessa relativa al PON Nazionale per l'attuazione dell'Iniziativa Europea per l'occupazione dei giovani denominata **Garanzia Giovani**.

Con questo programma si è cercato di contrastare il problema della capacità di resistenza dei giovani (persone tra i 15 e i 29 anni) all'ingresso nel mondo del lavoro, in particolare quelli in stato di disoccupazione, comunemente inclusi nella categoria dei **NEET** (*Not in Education, Employment or Training*).

Il programma Garanzia per i Giovani si rivolge ad un target molto specifico con l'obiettivo di assistere il giovane nel percorso di sviluppo della sua occupabilità: a tale scopo, l'obiettivo prioritario è proprio quello di garantire ai giovani un'esperienza di lavoro o tirocinio o servizio civile nel più breve tempo possibile dall'uscita dei percorsi di istruzione, formazione e universitari. L'iniziativa, fornendo ai giovani fino a 28 anni una serie di conoscenze sui settori d'intervento del servizio civile regionale (assistenza alle persone, protezione civile, ambiente, beni culturali, educazione e promozione culturale) e competenze trasversali (lavoro in team, dinamiche di gruppo, problem solving, brainstorming) mira ad aumentare l'autostima dei soggetti interessati ed a facilitarne l'ingresso nel mercato del lavoro.

Tabella 5.5. Atti amministrativi più rilevanti della X legislatura in materia di servizio civile e leva civica volontaria

	Contenuto
D.c.r. n. 78/2013	Approva il Programma Regionale di Sviluppo della X Legislatura che sostiene lo sviluppo del terzo settore nel rinnovare e riqualificare il welfare, attraverso la formazione delle nuove generazioni al lavoro e alla partecipazione attiva all'impegno sociale, introducendo strumenti innovativi per la gestione del servizio civile
D.g.r. n. 1761/2014	Determinazione in merito alla convenzione tra Regione Lombardia e Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione Generale per le politiche attive e passive del lavoro per l'attuazione dell'iniziativa europea per l'occupazione dei giovani
D.g.r. n. 2675/2014	Programma garanzia giovani –Avviso per la presentazione dei progetti a valenza regionale degli enti iscritti alla sezione speciale dell'albo regionale degli enti di servizio civile
D.g.r. 3205/2015	Programma garanzia giovani- Misura servizio civile – Determinazione in ordine all'approvazione dello schema di convenzione tra Regione ed enti di servizio civile regione e dello schema di contratto con il giovane volontario in servizio civile regionale
Dgr 3776/2015	Criteri attuativi dell'iniziativa Leva civica volontaria regionale 2015-2016- percorsi di cittadinanza attiva per il potenziamento delle opportunità dei giovani all'interno degli enti locali lombardi
D.g.r. 5343/2016	Determinazioni in ordine alla modalità di valutazione dei progetti di servizio civile nazionale tramite l'adozione di criteri aggiuntivi regionali

Fonte: elaborazione propria

Tabella 5.6 Legislazione sociale in materia di Terzo settore e impegno civico – Regione Lombardia

	Ambito	Oggetto	c.v.
l.r. 2/2006	Impegno civile	Servizio civile in Lombardia	no
l.r. 1/2008	Terzo settore	Testo unico in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso	no
l.r. 33/2014	Impegno civile	Leva civica volontaria regionale	no

Fonte: nostra elaborazione

5.3 Terzo settore e servizio civile nell'esperienza di politica sociale di altre Regioni italiane: un confronto

Il numero di leggi regionali dedicate alla regolamentazione del Terzo settore nella materia socio assistenziale, è particolarmente significativo e dimostra chiaramente il fatto che lo stesso offra alle Regioni un valido sostegno in materia dei servizi sociali.

Le Regioni prese in considerazione riconoscono il ruolo e la funzione pubblica esercitata dagli attori del Terzo settore attraverso, in particolare, la definizione di discipline normative aventi ad oggetto le cooperative sociali, le associazioni di promozione sociale e le organizzazioni di volontariato.

Le leggi delle Regioni italiane disciplinano in vario modo la partecipazione dei soggetti del Terzo Settore e degli altri enti senza finalità di lucro all'interno del sistema integrato dei servizi sociali.

In linea generale le discipline giuridiche adottate dal panorama regionale italiano in materia di **cooperative sociali**, riconoscono tanto il ruolo che la funzione pubblica esercitata da queste ultime al fine della gestione dei servizi alla persona e dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate ed in condizione di fragilità. Le leggi regionali ad esse dedicate identificano tali realtà quali imprese che costruiscono coesione sociale, anche in un rapporto di sussidiarietà con le amministrazioni pubbliche con cui collaborano in maniera sinergica per l'erogazione di beni e servizi.

Per quanto invece concerne le **associazioni di promozione sociale** le varie leggi regionali ne istituiscono i relativi registri regionali, a testimonianza del ruolo svolto dall'associazionismo di impegno sociale, di autogoverno della società civile e ne valorizzano la funzione per la partecipazione alla vita della comunità regionale: tali discipline regionali si caratterizzano, generalmente, per il favore riservato nei confronti del pluralismo e dell'autonomia delle associazioni e per il sostegno alle loro attività, anche nei rapporti con le istituzioni pubbliche.

Infine, le normative in materia di **organizzazioni di volontariato**, sostengono e favoriscono l'apporto originale per il conseguimento delle più ampie finalità di carattere sociale, civile e culturale e ne disciplinano i rapporti con le istituzioni pubbliche.

Sotto il profilo della comunitarizzazione del Terzo settore, le Regioni hanno svolto un importante ruolo nella gestione dei fondamentali servizi alla persona, differenziando gli interventi sulla base delle diverse realtà locali.

A fronte del mutato contesto sociale ed economico e della rinnovata esigenza di includere soggetti di diritto privato nella gestione dei servizi alla persona, alcuni legislatori regionali hanno di recente riscritto la disciplina sulla cooperazione sociale introducendo elementi di novità rispetto all'impianto normativo della legge statale n. 381/1991.

A tal proposito si può citare **la l.r. n. 12/2014 della Regione Emilia Romagna** con cui sono state introdotte disposizioni volte alla semplificazione della disciplina in materia di volontariato, associazionismo di promozione sociale e servizio civile e che hanno contestualmente previsto l'istituzione della **Giornata della cittadinanza solidale**.

Un'altra esperienza peculiare di normazione che, pur coinvolgendo gli attori del terzo settore, non esaurisce la sua prospettiva nella dimensione degli enti del medesimo ma l'allarga a quella, più ampia, tracciata dal principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., quarto comma, ha riguardato la **Regione Piemonte** che, con la **l.r. n. 10/2016**, ha stabilito norme per la **promozione della cittadinanza attiva**. In occasione di tale giornata tutti i cittadini, per la loro competenza professionale o disponibilità

operativa, singolarmente o in forma associata, possono promuovere attività di volontariato a favore di istituzioni, enti locali, soggetti del Terzo settore o attività di vicinato

Secondo la legge regionale piemontese la nozione di cittadinanza umanitaria attiva consiste nell'effettiva partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alle politiche di governo della cosa pubblica, nonché nella proficua collaborazione fra cittadini e pubblica amministrazione per una organizzazione solidale della comunità.

In conformità al principio di sussidiarietà orizzontale infatti, la Regione sostiene ed incentiva rapporti di leale collaborazione tra l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati e delle formazioni sociali con comuni, province, e altri enti locali nonché con le autonomie funzionali, per lo svolgimento di attività di interesse generale. Nella prospettiva di questa legge regionale le persone, sia singole che associate, sono intese come soggetti attivi ed alleati delle istituzioni nel prendersi cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, la sicurezza, la legalità, l'istruzione, i servizi pubblici, le infrastrutture.

Anche in tema di **servizio civile regionale** le discipline delle Regioni considerate non si discostano da previsioni simili tra loro, restituendo un'immagine di tale servizio civile come servizio potenzialmente reso senza alcun tipo di distinzione sia da giovani tra i 18 ed i 29 anni che da adulti ed anziani, in modo gratuito. In linea di massima, gli enti relativi sono le amministrazioni pubbliche, le associazioni non governative (ONG) e le associazioni non profit che operano in alcune aree di intervento previste dalla legislazione in materia (assistenza, protezione civile, ambiente, patrimonio artistico e culturale, educazione e promozione culturale, servizio civile all'estero) e sono iscritti nell'apposito albo regionale. La Regione che ha preso in considerazione nell'ambito del servizio civile regionale la dimensione dell'età adulta, e della terza età in particolare, dedicandovi un'apposita disciplina è stata la **Regione Veneto** che, con la **I.r. n. 9/2010** ha previsto l'istituzione del **servizio civile degli anziani**. Con tale peculiare forma di servizio civile, la Regione Veneto ha inteso promuovere l'impiego degli anziani (intesi come tali i soggetti oltre il sessantesimo anno di età e titolari di pensione) in attività socialmente utili al fine di mettere in atto esperienze di cittadinanza attiva presso le pubbliche amministrazioni. L'articolo 2 della I.r. 9/2010 provvede ad elencare espressamente i molteplici ambiti di possibile operatività del servizio civile svolto dall'anziano, i quali variano, solo a titolo d'esempio, da attività di insegnamento e tutoraggio nei percorsi formativi di collegamento tra la scuola ed il mondo del lavoro, alla sorveglianza presso le scuole, durante il movimento degli studenti, presso le mense e le biblioteche scolastiche, e sugli scuolabus ed ancora animazione, gestione, custodia e vigilanza di musei, biblioteche e parchi pubblici.

Tabella 5. 7 La legislazione in materia di Terzo settore e impegno civico – Regione Emilia Romagna

	Ambito	Oggetto	c.v.
I.r. 34/2002	Terzo settore	Valorizzazione delle associazioni di promozione sociale	no
I.r. 20/2003	Impegno civile	Servizio civile regionale	no
I.r. 12/2005	Terzo settore	Valorizzazione delle organizzazioni di volontariato	no
I.r. 6/2006	Terzo settore	Promozione e lo sviluppo della cooperazione mutualistica	si
I.r. 8/2014	Terzo settore	Volontariato, associazionismo di promozione sociale, servizio civile. Istituzione della giornata della cittadinanza solidale	no
I.r. 12/2014	Terzo settore	Programmazione e lo sviluppo della cooperazione sociale	si

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 5. 8 La legislazione in materia di Terzo settore e impegno civico – Regione Piemonte

	Ambito	Oggetto	c.v.
l.r. 18/1994	Terzo settore	Cooperative sociali	no
l.r. 38/1994	Terzo Settore	Valorizzazione promozione del volontariato	no
l.r. 23/2004	Terzo settore	Sviluppo e promozione della cooperazione	si
l.r. 7/2006	Terzo settore	Associazioni di promozione sociale;	no
l.r. 7/2015	Impegno civile	Servizio civile regionale	si
l.r. 10/2016	Terzo settore	Promozione della cittadinanza umanitaria attiva	no

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 5. 9 La legislazione in materia di Terzo settore e impegno civico – Regione Veneto

	Ambito	Oggetto	c.v.
l.r. 40/1993	Terzo settore	Organizzazioni di volontariato	no
l.r. 27/2001	Terzo settore	Registro regionale delle associazioni di promozione sociale	
l.r. 28/2002	Terzo settore	Semplificazione normativa – associazione promozione sociale	no
l.r. 18/2005	Impegno civile	Servizio civile regionale	no
l.r. 23/2006	Terzo settore	Promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale	no
l.r. 9/2010	Impegno civile	Servizio civile degli anziani	

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 5. 10 La legislazione in materia di Terzo settore e impegno civico – Regione Toscana

	Ambito	Oggetto	c.v.
l.r. 28/1993	Terzo settore	Rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici	no
l.r. 87/1997	Terzo settore	Rapporti tra le cooperative sociali e gli enti pubblici	no
l.r. 42/2002	Terzo Settore	Associazioni di promozione sociale	no
l.r. 73/2005	Terzo settore	Promozione e lo sviluppo del sistema cooperativo	no
l.r. 35/2006	Impegno civile	Servizio civile regionale	

Fonte: nostra elaborazione

6. CONCLUSIONI

6.1 Alcune considerazioni conclusive sul variegato e multiforme mondo delle politiche socio-assistenziali del XXI secolo

La questione centrale connessa alla necessità di un ripensamento del sistema di welfare italiano, a livello tanto nazionale che regionale, è strutturalmente legata all'anacronistica configurazione che ha ormai assunto il sistema di protezione sociale il quale, configurato in un determinato periodo storico, si trova attualmente inadeguato²⁹ a coprire in toto i nuovi rischi sociali emersi a seguito della crisi e consolidati nell'ormai decennio dal suo inizio nel 2008.

Il sistema di welfare italiano, alla pari di molti altri Paesi europei, si trova sottoposto a due intense e, al tempo stesso contrastanti, tensioni.

La prima, derivante dagli stringenti vincoli di bilancio che impediscono incrementi di spesa e richiedono, anzi, misure di ulteriore contenimento del debito pubblico: tali misure infatti hanno esercitato un'intensa pressione sulle finanze pubbliche nazionali nel settore degli investimenti, in particolare sociali, lasciando una pesante eredità a carico della dimensione sociale dello Stato.

La seconda forza, connessa invece alle rapide trasformazioni nella struttura dei bisogni sociali, in particolare sulla scia dei cosiddetti "nuovi rischi", costituiti principalmente dall'aumento della non autosufficienza, legata al fenomeno dell'esponenziale invecchiamento demografico, e dalla povertà assoluta e relativa con le sue conseguenze in termini di esclusione sociale.

A dispetto dei tradizionali ambiti in cui funzionalmente si strutturano le politiche sociali, così come analizzate e suddivise per categorie tematiche all'interno del presente rapporto di ricerca, è il settore della lotta alla povertà e all'esclusione sociale a lanciare il vero guanto di sfida al sistema di welfare italiano.

Nell'ambito dei rischi sociali è infatti l'aspetto della povertà assoluta e relativa e della marginalità che generano a destare la maggiore preoccupazione proprio in funzione del carattere di novità e della dilagante estensione assunta in pochi anni da questo fenomeno, nei cui confronti pare imporsi come necessaria una **svolta di tipo culturale**, tanto in termini di politiche, che dei servizi territoriali adibiti a dare risposte di contrasto e presa in carico.

Nonostante il dibattito pubblico ed i policy makers, sia nazionali che regionali, abbiano cominciato ad interessarsi al tema della povertà, identificandola non più come un'emergenza ma una tematica da inserire in una logica strutturale, ad esempio con proposte come la recente introduzione del Reddito di Inclusione, non appare ancora pienamente sviluppata una reale consapevolezza delle implicazioni che attendono il sistema di welfare italiano.

Negli ultimi anni infatti la richiamata doppia e contrastante pressione, da un lato dei costi e dall'altro dei bisogni crescenti, è stata affrontata prevalentemente secondo indicazioni di provenienza europea, attraverso, quindi, interventi di riequilibrio interno della spesa sociale che hanno constatato di riforme sia del sistema pensionistico che dei mercati e delle politiche del lavoro.

²⁹ In particolare, "il modello di welfare lavorista italiano, nato per ridurre la disuguaglianza economica fra le classi sociali, emerge forse come il più problematico, per la sua tendenza a favorire l'aumento della disuguaglianza sociale fra inclusi ed esclusi" (Barbieri, 2005, p. 175).

Le riforme poste in essere, però, non hanno condotto al pieno superamento degli squilibri caratterizzanti il sistema di welfare italiano, connotato da una spesa pensionistica sovrabbondante a svantaggio di innovative politiche di welfare e non hanno dunque pienamente realizzato quella strategia di regolazione delle politiche che avrebbe chiesto un più decisivo intervento (in termini distributivi, normativi ed istituzionali) per rendere il sistema maggiormente attrezzato ad affrontare i nuovi rischi e bisogni sociali.

Negli anni della crisi finanziaria che si è abbattuta sui paesi europei e che ha prodotto un indebolimento dei diritti sociali dei cittadini, si è infatti consolidata la tendenza a (re)introdurre dispositivi di protezione sociale basati su appartenenze ristrette di tipo categoriale, aziendale, più raramente territoriale, completati molto spesso dal ricorso diretto al mercato assicurativo privato.

In questo difficile contesto hanno così cominciato ad emergere nuove e significative risposte ai bisogni sociali di individui e famiglie, inedite tanto nei contenuti quanto nelle modalità di costruzione, promosse dal Terzo settore, rivelatosi strumento determinante per il potenziamento del sistema di welfare.

In particolare l'apporto del Terzo settore, con la comparsa di un nuovo tipo di sistema di protezione sociale conosciuto come welfare mix, ha rappresentato un contributo decisivo per il superamento delle tradizionali criticità del welfare italiano rappresentate in primis dalla frammentarietà degli interventi e delle risorse impiegate, e per il consolidamento dell'abitudine ad una lettura integrata ed appropriata del bisogno.

6.2 Alcune tendenze di policy di provenienza europea in ambito sociale

Venute meno a causa della crisi economico finanziaria deflagrata nel 2008 le condizioni economiche su cui, tradizionalmente, poggiava lo Stato sociale, l'Europa è stata costretta a ridefinirne le relative misure di protezione.

L'unione tra infrastrutture sociali e finanza auspicata dal rapporto "*Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe*"³⁰, mediante il quale si è identificato un reale fabbisogno in futuro di investimenti in infrastrutture sociali (istruzione, salute e assistenza alla persona, housing sociale), ha rappresentato il primo passo³¹ europeo per far fronte alla pesante eredità lasciata dalla crisi economica a carico della dimensione sociale dell'Unione europea.

Tale rapporto individua in particolare nella tecnica del *blending* (vale a dire l'utilizzo di strumenti finanziari come prestiti, garanzie, capitali privati, in parallelo alla mobilitazione di limitate risorse pubbliche) la strategia più adeguata per far fronte a tali necessità di finanziamenti.

Nonostante l'Unione europea per sostenere gli investimenti in infrastrutture sociali si avvalga del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e del Fondo Sociale Europeo (FSE), la necessità di fare ricorso al coinvolgimento del risparmio privato in ambito sociale si giustifica dai prevedibili tagli ai fondi strutturali causati dall'ammanto in bilancio provocato dalla Brexit e dalla volontà europea di finanziare voci di spesa quali la difesa e la sicurezza dell'Unione.

³⁰ Realizzato dalla task force presieduta da Romano Prodi e da Christian Sautter

³¹ Ulteriori passi in futuro saranno costituiti entro il 2022 dal lancio di una European Social Infrastructure Agenda e dal seguito di un nuovo Public-Private Fund for Social Investment.

Al momento il primo tassello del percorso verso il rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione europea è stato rappresentato dal Pilastro europeo dei diritti sociali (*European Pillar of Social Rights*) presentato ad aprile 2017 e nato da un momento di riflessione del Presidente della Commissione europea Jean Claude Juncker.

Attraverso tale iniziativa l'Unione europea ha messo insieme in un unico documento vecchi e nuovi diritti nell'ambito del mercato del lavoro e della sicurezza sociale, perseguendo l'obiettivo di fornire uno standard minimo comunitario verso il quale i Paesi membri dovrebbero tendere.

L'interesse mostrato tramite questa iniziativa dall'Unione europea è particolarmente significativo dal momento che la medesima Unione non dispone nel settore sociale di competenze che invece sono rimesse in via esclusiva ai singoli Stati membri ed è infatti per tale motivo che il "pilastro" non costituisce un documento vincolante.

Dal momento che la concreta realizzazione dei diritti sociali è lasciata all'effettiva volontà dei Paesi membri in base allo spazio che la politica sociale occupa all'interno della spesa pubblica di ciascuno di essi, tradizionalmente l'Unione europea è apparsa debole e sostanzialmente neutrale sul versante delle politiche sociali, non riuscendo a progettarne o ad implementarne a livello propriamente europeo.

In particolare, il pilastro europeo dei diritti sociali stabilisce tra gli altri il diritto all'istruzione, alla formazione ed apprendimento permanente, il diritto dei bambini a ricevere cura ed istruzione durante la prima infanzia, il diritto per tutti ad un'assistenza sanitaria, il diritto all'housing sociale.

Per quanto invece attiene ai sistemi di protezione sociale dei singoli Stati, è possibile osservare come in Europa esistono svariati modelli di politiche pubbliche di sostegno sia alla famiglia (tabelle 6.1 e 6.2) che all'inclusione sociale e per la lotta alla povertà (tabelle 6.3, 6.4, 6.5), che costituiscono un mosaico di misure assai diversificate per tipologia, ammontare e composizione di spesa, nonché per obiettivi di sostegno e redistribuzione.

In prospettiva generale, il sostegno alla famiglia inserita nel mondo del lavoro si esprime nel panorama europeo soprattutto attraverso tre canali principali: i congedi parentali, gli assegni al nucleo familiare e i servizi per la prima infanzia (tabella 61).

Tabella 6.1. Politiche volte al sostegno familiare in Europa

	Tipologia di politiche familiari	Sotto politiche	Strumenti
Paesi francofoni	Esplicita politica sociale destinata alle famiglie	- politica demografica; - sostegno economico per il costo dei figli; - parità fra i sessi	- trasferimenti monetari; - servizi per l'infanzia
Paesi germanofoni	Politiche familiari non esplicite; intervento statale sussidiario rispetto a quello centrale di famiglie e società civile	- aumento delle donne attive sul mercato del lavoro	- trasferimenti fiscali; - servizi per l'infanzia
Paesi del Sud Europa	No politiche esplicite	- Modello della sussidiarietà dello Stato e forte ruolo della solidarietà familiare e parentale	- Sgravi fiscali; - Servizi per l'infanzia in aumento

Fonte: C. Saraceno, 2013

Uno strumento particolarmente usato nell'ottica della promozione dello sviluppo e del sostegno alla genitorialità gender blinded è costituito dal congedo di paternità che, sebbene di recente introduzione in Italia (dal 2013), costituisce un elemento presente in misura consistente in molti altri Paesi europei (tabella 6.2).

Tabella 6.2 Il congedo obbligatorio di paternità in alcuni Paesi europei

	Previsione	Giorni totali obbligatori	Caratteristiche
Francia	si	11 giorni obbligatori	Da fruire entro 4 mesi dalla nascita del figlio, 100% dello stipendio
Germania	no	-	-
Spagna	si	15 giorni obbligatori	Retribuzione al 100% con un tetto massimo

Fonte: elaborazione propria da Escobedo A., Wall K. (2013).

Per quanto invece attiene alle politiche contro la povertà e al sostegno delle persone non autosufficienti, in Europa esistono diverse tipologie di sistemi di protezione sociale.

In Germania, ad esempio, le misure di assistenza (Tabella 6.3) salvaguardano dalla povertà e dall'esclusione sociale le persone e quei nuclei familiari che, non riuscendo a provvedere alle loro esigenze con mezzi propri, non hanno maturato sufficienti diritti per beneficiare dei regimi assicurativi ed assistenziali primari.

Tabella 6.3 Principali misure di contrasto alla povertà - Germania

Tipi di sussidio	Beneficiari e funzione
Sussidi per il sostentamento	Persone che vicino in nuclei familiari con partner e figli; assolve alle esigenze personali della vita quotidiana (cibo, alloggio, abbigliamento)
Integrazione al minimo per anziani e persone a ridotta capacità lavorativa	Persone che hanno raggiunto il limite d'età o persone al di sotto di quel limite con capacità lavorative compromesse per questioni di salute
Sussidi per l'assistenza sanitaria	Equivalenti alle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria contro la malattia in quanto i beneficiari dell'assistenza sociale non assicurati contro la malattia godono delle stesse prestazioni sanitarie dei mutanti
Sussidi per l'integrazione delle persone disabili	Persone disabili
Sussidi per l'assistenza continua	Persone non autosufficienti
Sussidi per il superamento di particolari difficoltà sociali	Persone che vivono in situazioni particolarmente gravose connesse a difficoltà di natura sociale (senz'altro ad esempio)

Fonte: nostra elaborazione

Per quanto attiene alla Francia, il regime francese di protezione sociale riposa su una gerarchia di enti locali, regionali e nazionali, strutturati a seconda della natura del rischio, gestiti in modo paritario e posti sotto la direzione dei Ministeri incaricati alla sicurezza sociale.

Sul versante della lotta alla povertà, già dagli anni '80 del secolo scorso sono stati previsti strumenti di sostegno del reddito per i soggetti non coperti dai dispositivi ordinari di tipo assicurativo, affiancando strumenti dedicati e finanziati con il sistema fiscale generale per il contrasto alla povertà (tabella 6.4). Le prestazioni economiche rivolte ai cittadini in condizioni di fragilità anche temporanea sono gestite a livello locale principalmente tramite l'Aide e l'Action Sociale: mentre il primo racchiude quegli interventi che i dipartimenti devono effettuare per legge ai cittadini richiedenti, la seconda invece riguarda quegli interventi di assistenza sociale facoltativi, erogati per lo più dai comuni.

Tabella 6.4 Principali misure di contrasto alla povertà - Francia

Nome	Destinazione
Il sussidio di solidarietà agli anziani ASPA (allocation de solidarité aux personnes âgées)	Integrano le prestazioni di previdenza sociale rivolte agli anziani o alle persone disabili che non possiedono una sufficiente posizione assicurativa
Assegno integrativo di invalidità ASI (allocation supplémentaire d'invalidité)	
Reddito di solidarietà attiva RSA (revenu de solidarité active)	spetta alle persone che non dispongono di risorse sufficienti e sono senza impiego
Sussidio temporaneo di attesa ATA (allocation temporaire d'attente)	Destinato alle persone in cerca di lavoro che non hanno diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione
Sussidio di solidarietà specifico ASS (allocation de solidarité spécifique)	Garantisce un reddito minimo alle persone che sono in grado di lavorare ma non soddisfano i requisiti necessari a percepire una pensione ad aliquota piena.

Fonte: nostra elaborazione

Osservando invece il regime spagnolo di protezione sociale, si può osservare come la Spagna non si sia dotata di un sistema generale di assistenza di carattere non contributivo ma anche come, tuttavia, abbia previsto la corresponsione di un minimo non contributivo specifico per alcune categorie di persone che si trovano in situazioni di particolare bisogno.

Nel 2015 la Ley General de la Seguridad Social ha provveduto alla sistematizzazione delle misure di sicurezza sociale garantite dall'art. 41 della Costituzione spagnola (tabella 6.5) ed in particolare ad alcune tipologie di prestazioni sociali di disoccupazione.

Tabella 6.5 Principali misure di contrasto alla povertà - Spagna

Nome	Destinazione	Base
Indennità speciale di disoccupazione (Subsidio por desempleo)	Corrisposta a coloro che non hanno diritto a una prestazione contributiva per mancanza di sufficienti versamenti e ai beneficiari dell'indennità che risultano ancora disoccupati al termine dell'erogazione prevista.	nazionale
Reddito di integrazione attiva (Renta Activa de Inserción, RAI)	Erogabile ai disoccupati di lunga data di età superiore ai 45 anni ed inferiore ai 65.	
Forme di reddito minimo	Gestite a livello locale dalle diverse Comunidades Autónomas	regionale

Fonte: nostra elaborazione

INDICAZIONI DI POLICY

Alla luce dell'approfondimento realizzato nella ricerca avente ad oggetto l'attuale panorama italiano, normativo e di policy, in campo sociale è possibile sollevare alcune considerazioni di sintesi sul ruolo che il Consiglio regionale di Regione Lombardia potrà interpretare nel campo delle politiche socio-assistenziali nel corso della neo avviata XI legislatura.

Nonostante infatti siano trascorsi quasi dieci anni dal suo inizio, la complessa crisi economico e finanziaria scoppiata nel 2008 continua a manifestare i suoi effetti, avendo innescato una serie di profondi cambiamenti nel tessuto sociale italiano, in particolare portandone in superficie fenomeni di completo ridimensionamento delle tradizionali esigenze assistenziali collettive.

Il protrarsi ed anzi in certi casi l'aggravarsi delle conseguenze della crisi sulla società italiana richiedono alle Regioni, ed in particolare ai loro consigli regionali in qualità di legislatori e fucine di politiche all'avanguardia, di proseguire nella fondamentale attività di sostegno alle fragilità individuali (povertà, non autosufficienza) e di contenimento e governo dei radicali cambiamenti (invecchiamento demografico, flussi migratori) che interessano, a tratti anche irreversibilmente, la società italiana.

L'analisi realizzata sulle politiche sociali della Regione Lombardia, compiuta attraverso la duplice lente sia della cornice legislativa esistente che delle politiche concretamente promosse a livello regionale e completata con uno sguardo alle più interessanti esperienze normative condotte da alcune Regioni tradizionalmente proattive sul tema sociale, offre, in definitiva, alcune riflessioni in ordine agli **ulteriori margini di intervento** per il Consiglio regionale della Lombardia.

In conclusione è possibile offrire al Consiglio regionale alcune **indicazioni di policy** afferenti a ciascuna macro-categoria delle politiche assistenziali prese in esame nella ricerca al fine di indirizzare il legislatore lombardo verso un'azione maggiormente efficace nell'ambito delle politiche sociali che sia in grado di ridefinire il perimetro di futuri interventi espansivi o correttivi del portato giuridico esistente, anche evitando di incorrere in frammentazioni e duplicazioni ed operando con provvedimenti legislativi mirati solo laddove sussistano apprezzabili margini di intervento.

a) Politiche afferenti ai nuclei familiari

A fronte del consolidamento di alcune dinamiche demografiche sul territorio lombardo quali l'invecchiamento della popolazione, con un sensibile aumento della componente anziana e la diminuzione di quella giovanile³² pare opportuno che il Consiglio regionale dedichi, nel campo delle politiche afferenti alla dimensione familiare, un'attenzione particolare a due specifici ambiti:

- Maggiore sostegno alle responsabilità genitoriali

In un panorama politico e normativo nazionale caratterizzato dalla debolezza dei sostegni economici per le famiglie e da sporadici provvedimenti di contrasto al problema della denatalità nel nostro Paese, Regione Lombardia ha messo in campo, finora, importanti misure di contenimento del fenomeno. Le

³² Si stima nel 2016 un totale di persone con 80 e più anni 645.194 persone, a cui si associa una diminuzione dei giovani da 0 a 18 anni, passati da 1.779.428 nel 2015 a 1.775.955 nel 2016. Sul punto si veda il *Èupolis Lombardia (2017)*, Rapporto Lombardia 2017.

Le misure del Programma Reddito di Autonomia Nidi gratis e Bonus bebè tuttavia sono destinate ad avere un impatto minimo sull'incentivo alle nascite se le stesse non vengono strutturate in modo tale da formare un pacchetto coerente di sostegni, in grado di accompagnare le famiglie lungo tutto il periodo in cui affrontano il costo dell'aver figli.

Per evitare la ricorrente criticità che affligge tali misure e che consiste nella categorialità delle azioni stabilite a sostegno delle responsabilità genitoriali, con la conseguente esclusione di alcuni nuclei o la previsione a loro favore di cifre irrisorie, pare urgente agire nei termini di un riordino dell'insieme dei sostegni economici (trasferimenti, detrazioni) esistenti per le famiglie con minori a carico nel senso di una loro **razionalizzazione, semplificazione e maggiore equità**, anche alla luce dei periodici interventi normativi eseguiti a livello nazionale, in particolare sul tema della conciliazione famiglia – lavoro.

- Terza età e non autosufficienza

Il progressivo invecchiamento della popolazione, lo sgretolamento dei legami familiari e l'incidenza sempre più consistente della non autosufficienza sulle prospettive di vita personali costituiscono temi che ormai sono all'ordine del giorno nelle agende dei policy makers italiani e che di conseguenza devono essere tenuti in debita considerazione dal Consiglio regionale di Regione Lombardia.

Il trend demografico che muove per l'avvenire verso un ulteriore aumento della percentuale di persone con più di 65 anni pone una grande sfida per la politica sociale – in particolare per l'impatto sul sistema dei servizi e la finanza pubblica – e per il lavoro, chiamando direttamente in causa la solidarietà tra generazioni.

Sulla falsariga di quanto già realizzato da altre esperienze regionali italiane, si raccomanda pertanto al Consiglio regionale lombardo di valutare la possibilità di intervenire sul fronte del riconoscimento sia dell'invecchiamento attivo che della figura del caregiver familiare, nella consapevolezza tuttavia che il quadro normativo regionale non contempla una legge ad hoc sulla problematica della terza età e sulle questioni afferenti (invecchiamento attivo, non autosufficienza, partecipazione sociale, valorizzazione personale).

Il tema dell'**invecchiamento attivo**, legislativamente considerato, tiene conto del fatto che i cambiamenti nella vita delle persone e nelle strutture sociali sono fondamentalmente interdipendenti e che, di conseguenza, i determinanti sociali acquisiscono un ruolo fondamentale nel processo di invecchiamento delle persone.

Nell'ottica di un provvedimento che tenesse conto di questa evidenza, l'enfasi si sposterebbe dal concetto di "produttività" (lavorare a fini produttivi) a quello di "impegno nella vita", inteso come partecipazione attiva dell'anziano nell'ambito delle diverse dimensioni dell'esistenza (condizioni abitative, spazi pubblici, mobilità, ambiente, partecipazione sociale, inclusione civica, utilizzo delle nuove tecnologie).

Il messaggio lanciato da un intervento legislativo sull'invecchiamento attivo si fonda su un rifiuto del "paradigma del declino e della perdita" collegato al deterioramento fisico senile, facendo, invece, emergere con forza un concetto "positivo" dell'invecchiamento, descritto come un processo che permette agli individui di realizzare al meglio il proprio potenziale per ottenere il benessere fisico, sociale e mentale attraverso l'intero corso dell'esistenza, prendendo parte allo sviluppo della società.

La crescente domanda di assistenza sociale espressa dalla quota anziana della popolazione, che ancora oggi trova una risposta preponderante nell'ambito della famiglia, può inoltre costituire uno stimolo per il Consiglio regionale lombardo verso il riconoscimento sociale ed economico della figura del **caregiver familiare**, ovvero di colui che volontariamente presta un'attività di cura e sostegno ad un parente consenziente non autosufficiente

In tale prospettiva, l'avvertenza che può rivolgersi al legislatore regionale, pur nell'ottica dell'opportunità dell'adozione di un simile intervento normativo, riguarda l'attenzione che deve essere prestata alla mancata presenza di una cornice normativa di livello nazionale in materia, nonostante uno stanziamento nella legge nazionale di bilancio per il 2018 di fondi ad hoc riferibili proprio alle figure dei caregivers.

Un intervento regionale sul tema parametrato alla preventiva approvazione di un decreto attuativo a livello statale che definisse l'identità dei caregivers e l'utilizzo delle risorse stanziate (230 milioni all'anno per i prossimi tre anni) gli conferirebbe infatti maggiore fondamento e coordinamento, soprattutto dal punto di vista concettuale.

b) Fragilità ed inclusione sociale

Nel quadro di una sostanziale stagnazione sociale e demografica, sul territorio lombardo continua a crescere l'incidenza della povertà relativa, passata dal 4% delle famiglie nel 2014 al 4,6% nel 2015 ed infine al 5% nel 2016: in questa prospettiva si rendono quindi opportuni sistemi di protezione sociale, anche di livello regionale, che siano in grado di garantire livelli minimi di intervento per tutte le persone povere e vulnerabili.

La consistente presenza della povertà nel nostro Paese costituisce in questi anni e costituirà in quelli avvenire la questione sociale più rilevante accanto a lavoro ed alle opportunità di occupazione.

I temi della povertà e della disabilità, interpellando le istituzioni, il welfare e la società nel suo complesso devono essere quindi al centro dell'agenda del Consiglio regionale di Regione Lombardia in quanto, anche se costituenti temi concettualmente distinti, entrambi si pongono quali cause di rilevante esclusione sociale.

- Lotta alla povertà e all'esclusione sociale

Il tema della povertà ha assunto un'ampia valorizzazione nel corso dell'ultima legislatura, sia nazionale mediante l'introduzione del nuovo strumento del Reddito di Inclusione, che regionale, avendo infatti Regione Lombardia alla pari di altre Regioni italiane, predisposto un sistema di sostegni integrativo rispetto a quello nazionale mediante il pacchetto di misure riferibili al c.d. Reddito di Autonomia.

Poiché il fenomeno della povertà ha assunto negli ultimi anni connotazioni tali da renderlo trasversale alle varie fasce della popolazione e **multidimensionale**, non riguardando la deprivazione che lo caratterizza unicamente il versante economico, si deve auspicare che il Consiglio regionale nel corso dell'XI legislatura mantenga un'**elevata attenzione** su questa problematica, mettendola al centro della propria agenda politica.

Nella prospettiva di un possibile, futuro intervento legislativo che avesse ad oggetto misure di sostegno economico equivalenti a quelle nazionali o di altre esperienze regionali, (rispettivamente il REI ed il Res della Regione Emilia Romagna), il legislatore lombardo dovrebbe tenere in considerazione

l'esigenza di **evitare duplicazioni e sovrapposizioni** di strumenti già esistenti, tentando invece di strutturare l'elaboranda misura secondo criteri di coordinamento e di organicità.

Tali accortezze consentirebbero all'eventuale intervento in parola di sopperire alle lacune attualmente esistenti, dovute all'attuale contesto normativo, consentendo ad esempio di raggiungere fasce di popolazione attualmente prive di copertura.

In ossequio alla volontà di agire eterogeneamente sul fenomeno dell'esclusione sociale ed in sinergia con le misure già apprestate e rientranti nel programma Reddito di Autonomia, la scelta potrebbe opportunamente ricadere su interventi risolutivi diretti ad eliminare le cause della vulnerabilità con risposte di natura tempestiva, personalizzata e con una contestuale responsabilizzazione della persona e della famiglia ai fini della costruzione della reale autonomia ed inclusione sociale.

A prescindere comunque dalla volontà politica di mettere in campo nuovi strumenti legislativi di sostegno al reddito, l'operato del Consiglio regionale dovrà indirizzarsi nel senso di consentire ai territori di poter agire al meglio, dotandoli di risorse adeguate, sistemi informativi efficienti, rafforzamento delle competenze degli operatori ed accompagnamento all'attuazione della misura nazionale del Reddito di Inclusione.

Affinché l'innovazione rappresentata dal REI possa infatti efficacemente impattare sul tessuto sociale lombardo occorre progredire sia in termini di copertura del bisogno (versante passivo o economico) che di infrastrutturazione del sistema dei servizi sociali e del lavoro (versante dell'attivazione sociale).

- Disabilità

In linea con le novità normative degli ultimi anni sia di livello nazionale che internazionale (la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità) un'operazione particolarmente interessante potrebbe essere quella di una **riorganizzazione legislativa** della materia sociale afferente alla disabilità, compendiando all'interno di un unico testo le politiche ed i diritti per le persone disabili attualmente frammentate in svariate leggi regionali (mobilità, dell'istruzione, della cultura, dello sport e i progetti di vita, in coerenza) per rispondere all'esigenza di un miglioramento della normativa esistente .

c) **Politiche sociali e dimensione penale**

Nell'ambito delle politiche sociali intersecanti la dimensione penale della fragilità e dell'esclusione sono in particolare due le tematiche che possono essere ipoteticamente rivitalizzate ad opera del Consiglio regionale lombardo.

- Parità e violenza di genere

La necessità di raggiungere l'obiettivo della parità di genere e dell'emancipazione delle donne e delle ragazze eliminando entro il 2030 ogni forma di discriminazione, così come previsto dall'Agenda ONU per lo Sviluppo sostenibile e dal suo nuovo approccio trasversale al tema della sostenibilità, suggerisce un ripensamento delle relative politiche in una prospettiva maggiormente strutturata e duratura.

Partendo dal presupposto che l'argomento della violenza di genere è spesso affrontato in sinergia con il tema delle pari opportunità in ragione del naturale intreccio fra le due tipologie di misure e dunque

della specifica peculiarità di questo settore, collocato tra gli ambiti più trasversali afferenti alla politica e al diritto, un'azione di ripensamento di questa disciplina potrebbe condurre verso l'adozione di una nuova legislazione attraverso una **legge quadro**.

Una legge di tal fattura si potrebbe infatti occupare trasversalmente di abbracciare i vari settori di tale ambito (violenza, conciliazione, rappresentanza, occupazione) attualmente disciplinati in singoli provvedimenti legislativi, rendendo pertanto possibile la nascita di un unico testo che promuova la rimozione di ogni forma di disuguaglianza pregiudizievole, nonché di ogni discriminazione diretta o indiretta nei confronti del sesso femminile che di fatto ne limita la libertà.

- Diritti di parità a garanzia dell'orientamento sessuale

Un'ulteriore opportunità che si profila all'orizzonte della neo avviata XI legislatura è costituita anche dalla possibilità di affrontare, sull'esempio di alcune iniziative legislative nazionali non ancora approdate a conclusione³³, il tema della omotransfobia (o omotrasnegatività nelle intenzioni della Regione Emilia-Romagna, approntando una legge regionale ad hoc a tutela della comunità LGBT.

[L'intenzione politica di non utilizzare la parola omotransfobia ricade sulla volontà di porre l'accento sull'atteggiamento di consapevolezza della risposta a tali categorie di persone (gay, lesbiche, bisessuali, trans) notoriamente oggetto di discriminazione. La parola "negatività" ha quindi una duplice valenza: da un lato oggettiva, di rifiuto e negazione di una certa realtà che non sempre è frutto di un automatismo involontario ma che talvolta è invece il prodotto di una cosciente decisione, e dall'altro soggettiva, volta a puntare su un atteggiamento di maggiore consapevolezza ed assunzione di responsabilità nella risposta alla categoria di persone LGBT] (R. Mori).

³³ Si veda ad esempio il disegno di legge n. 1052 "Disposizioni in materia di contrasto dell'omofobia e della transfobia", presentato durante la XVII legislatura.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV.(2014), *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Carocci, Roma.
- AA.VV. (2015), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino.
- AA.VV. (2016), *Il reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Agostini S. (2016), *Legge per la donazione di prodotti alimentari e farmaceutici: una grande opportunità per il Terzo settore*, in *Cooperative e enti non profit*, fasc. 11/12, pp. 24-26
- Albanese A.(2015), *Il modello sociale costituzionale e la sua attuazione in tempo di crisi*, in *Questione Giustizia*, fasc. 3, pp. 94-105.
- Andreoli C. (2010), *Indirizzare e governare: le politiche penali della Regione Lombardia*, in A. Molteni, L. Massari (a cura di) (2010), *Giustizia e sicurezza. Politiche urbane, sociali e penali*, Carocci, Roma, pp. 147-157.
- Andriolo M. (2016), *Le indicazioni legislative e strategiche per la pari opportunità di genere e l'uguaglianza di opportunità: una breve sintesi*, in M. Andriolo, M. Viassone (2016), *Donne e management: una questione di opportunità*, Franco Angeli, Milano, pp. 43-64.
- Arconzo G. (2016), *La legge sul "dopo di noi" e il diritto alla vita indipendente delle persone con disabilità*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 4, pp. 787-790.
- Arlotti M. (2012), *Le politiche per la non autosufficienza: il caso italiano in prospettiva comparata*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, fasc.3, pp. 551-562
- Balboni E., Baroni B., Mattioni A., Pastori G.(2007), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Giuffrè Milano.
- Baldini M., Gori C. (2016), *Universali o categoriali? Le nuove politiche contro la povertà e il nodo del target*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, fasc. 3-4, pp. 131-154.
- Barbieri P. (2005), *Nuovi rischi, nuovo welfare: le sfide del futuro*, in *Stato e mercato*, fasc. 2, pp. 173-179.
- Barboni R.M. (2015), *La cultura della legalità come strumento di prevenzione dei reati*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, in <http://ojs.uniurb.it/index.php/cgdv> .
- Bascherini G. (2014), *Il servizio civile tra Stato e Regioni, i doveri di solidarietà , la cittadinanza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, pp. 534-541.
- Benvenuti S., Martini S. (2017), *La crisi del welfare pubblico e il "nuovo" Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 106/2016*, in www.rivistaaic.it .
- Bertin G. (2017), *Sistemi regionali di welfare e social innovation*, in Monteduro G (a cura di), *Sussidiarietà e innovazione sociale. Costruire un welfare societario*, Franco Angeli, Milano.

Biondi Dal Monte F., Casamassima V. (2014), *Le Regioni e i servizi sociali a tredici anni dalla riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, fasc. 5-6, pp. 1065-1109.

Bonetti P. (2008), *Aspetti costituzionali dell'accesso ai diritti sociali nella legge regionale della Lombardia n. 3/2008 sulla rete dei servizi socio-sanitari e dei servizi sociali*, in www.amministrazioneincammino.it.

Bugetti M. N. (2013), *Riflessioni sul ruolo della famiglia nella cura degli anziani (anche in riferimento ad un recente intervento del legislatore cinese)*, in *Famiglia e diritto*, fasc.12, pp. 1151-11600.

Cadenazzi R. (2015), *Politiche sociali, regionali e provinciali per gli anziani*, in *Informator*, fasc. 1, pp. 16-27.

Calafà L.(2015), *Il sostegno della genitorialità dopo il Jobs Act*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, fasc.10, pp. 877-885.

Caldirola D. (2016), *Servizi sociali, riforma del terzo settore e nuova disciplina degli appalti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico e comunitario*, pp. 733-772.

Campedelli M.(2016), *La riforma del Terzo settore*, in *Politiche sociali*, fasc. 3, pp. 503-507

Cardinale C. (2016), *Il Dopo di noi*, in *Vita notarile*, fasc.3, pp. 1147-1159.

Castorina E. (2015), *I servizi sociali del nuovo "Welfare partecipativo": le Regioni e il coordinamento unitario del Governo*, in *No Profit*, fasc.3, pp. 5-13.

Cavasino E., Scala G., Verde G. (2013), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Cellini G. (2013), *Il servizio sociale nel settore penitenziario, tra mutamenti del welfare e politiche penali*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, fasc.2, pp. 279-290.

Cerini D. (2017), *La legge «Gadda» di contrasto agli sprechi di alimenti: la solidarietà fra food security e food safety*, in *Quaderni costituzionali*, pp. 623-626.

Codini E., Fossati A., Frego Luppi S.A. (2015), *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino.

Costa G. (2011), *Le politiche per la non autosufficienza in Italia: un caso di cambiamento senza riforme*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, fasc.4, pp. 49-80.

D'Arcangelo L. (2015), *Welfare di comunità e inclusione sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza sociale*, fasc.1, pp. 25-57.

D'Amico M., Arconzo G. (2016), *I diritti delle persone con disabilità grave. Osservazioni al D.D.L. A.S. 2232 approvato dalla Camera dei Deputati sul cosiddetto "Dopo di noi"*, in www.osservatorioaic.it

De Giorgi M.V. (2016), *Terzo settore. Verso la riforma*, in *Studium iuris*, fasc. 12, pp. 1446-1450.

Del Boca D., Rosina A., (2009), *Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare inefficiente*, il Mulino, Bologna.

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
stato dell'arte e prospettive di sviluppo

Dessi C. (2017), *Reddito di autonomia di Regione Lombardia, Lo scenario nel primo anno di sperimentazione della misura*, in www.lombardiasociale.it.

Dessi C. (2017), *I territori lombardi tra sperimentazioni del SIA e proseguo del Reddito d'autonomia*, in www.lombardiasociale.it.

Escobedo A., Wall K. (2013) *Parental Leave Policies, Gender Equity and Family Well-Being in Europe: A Comparative Perspective*, Springer, Berlino.

Éupolis Lombardia (2012), *Politiche per le famiglie lombarde: come conciliare lavoro e cura*.

Éupolis Lombardia (2016), *Il sostegno al reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia*, Missione Valutativa.

Éupolis Lombardia (2016), *Vulnerabilità sociale: concetto e metodi di misurazione*, Approfondimenti, n. 5.

Éupolis Lombardia (2016), *Esperienze di secondo welfare in Lombardia. A che punto siamo*, policy paper.

Éupolis Lombardia (2017), *Stato di attuazione della legge regionale 34/2015 sul diritto al cibo. Risultati conseguiti e proposte operative per migliorare l'impatto della legge*.

Fasano A., Lucciarini S. (2015), *Le opportunità di conciliazione cura-lavoro nelle regioni italiane tra cicli virtuosi e viziosi*, in *Sociologia e politiche sociali*, 2, pp. 172-193

Fargion V., Gualmini E. (2013), *Tra l'incudine e il martello: regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, il Mulino, Bologna.

Fasano A. (2017), *Famiglia e welfare tra cambiamenti e nuove sfide*, in *La Rivista delle politiche sociali*, fasc. 2, pp. 209-223.

Franzoni F., Anconelli M. (2014), *La rete dei servizi alla persona. Dalla normativa all'organizzazione*, Carocci Faber, Roma.

Ferrario P. (2014), *Politica dei servizi sociali. Strutture, trasformazioni, legislazione*, Carocci Faber, Roma.

Ferrera M. (2012), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna.

Fontana O. (2018), *Investire nelle infrastrutture sociali dell'UE: passare dai principi all'azione*, in www.csfederalismo.it.

Fossati A. (2009), *Lezioni di legislazione sociale*, Milano, Educatt.

Frego Luppi S.A. (2009), *La sussidiarietà orizzontale nei servizi sociali. Il caso della Regione Lombardia*, in *Il Diritto dell'economia*, fasc.1, pp. 67-89.

Gualmini E., Sacchi A. (2016), *Come combattere la povertà: tentativi di universalismo nel welfare state italiano*, in *Polis*, fasc. 3, pp. 377-402

Gori C. (2011), *Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

Istat (2017), *Rapporto annuale 2017. La situazione del Paese*, istituto nazionale di statistica, Roma.

Istat (2017), *La povertà in Italia, Report anno 2016*, 13 luglio 2017, in www.istat.it

Kazepov Y., Barberis E. (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma.

Laforgia S. (2016), *Le politiche regionali di contrasto alla povertà e di inserimento sociale e lavorativo*, in *Rivista giuridica del lavoro*, fasc. 3, pp. 562-574.

Laneve G. (2014), *L'attenzione sui diritti sociali, paradigma di un tempo*, in www.federalismi.it.

Le Bihan B., Martin C. (2011), *Il percorso francese verso una politica per la non autosufficienza: specificità, natura del processo e soggetti coinvolti*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, fasc. 4, pp. 273-300.

Madama I. (2010), *Le politiche di assistenza sociale*, Il Mulino, Bologna.

Maggian R. (2013), *I servizi socioassistenziali. Sistema integrato di interventi e servizi sociali*, Carocci Faber, Roma.

Maino F. (2012), *Un secondo welfare per i nuovi bisogni*, in *Il Mulino*, fasc. 5, pp. 833-84.

Maino F., Ferrera M. (2015), *Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino.

Maino F., Ferrera M. (2017), *Terzo rapporto sul secondo welfare in Italia*, in www.secondowelfare.it.

Maino F., Lodi Rizzini C., Bandera L. (2016), *Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, Il Mulino, Bologna.

Mangiameli S., Napolitano G. M. (2016), *Rapporto sulle Regioni in Italia, 2015*, Gruppo24ore, Milano.

Mannozi G. (2012), *La reintegrazione sociale del condannato tra rieducazione, riparazione ed empatia*, in *Diritto e processo penale*, fasc. 7, pp. 833-851.

Maretti M. (2008), *Welfare locali. Studio comparativo sulla programmazione dei servizi sociali nelle regioni italiane*, Franco Angeli, Milano.

Mariucci F. (2016), *La tutela della donna nelle relazioni di coppia: tra femminicidio e violenza di genere*, in *Rivista penale*, fasc. 11, pp. 945-949.

Massari L., Molteni A. (2010), *Giustizia e sicurezza. Politiche urbane, sociali e penali*, Carocci, Roma.

Melzi A., Merlo G. (2016), *Il punto sulla disabilità in un anno di transizione*, in www.lombardiasociale.it.

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
stato dell'arte e prospettive di sviluppo

Melzi A., Merlo G. (2017), *Servizi per la disabilità e qualità della vita: una direzione da non perdere di vista*, in www.lombardiasociale.it.

Monticelli E. (2017), *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, in www.osservatorioaic.it.

Morelli A., Trucco L. (2014), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino.

Moreno Fernandez L. (2017), *L'Europa asociale. Crisi e welfare state*, Aracne editrice, Ariccia.

Molicchio E. (2016), *Il contrasto alla povertà nella Legge di stabilità 2016: luci ed ombre*, in *Politiche sociali*, fasc. 1, pp. 147-152.

Natili M., Gallotta M., Stocco L., Jessoula M. (2017), *Reddito minimo, dignità, solidarietà: RED pugliese e RES Emiliano-romagnolo a confronto*, Centro Einaudi, working paper n. 4.

Éupolis Lombardia (2016), *Vulnerabilità sociale: concetto e metodi di misurazione*, Approfondimenti.

Nicotra I. (2014), *Pena e reinserimento sociale*, in www.rivistaaic.it.

Pagamici B. (2016), *Legge delega per la riforma del terzo settore: quadro di sintesi*, in *Cooperative e enti non profit*, pp. 7-13.

Pasquarella V. (2017), *"Work-life balance": esiste un modello italiano di "conciliazione condivisa" dopo il Jobs Act?*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, fasc.1, pp. 41-75

Pavolini E. (2008), *Governance regionali: modelli e stime di performance*, in *La rivista delle politiche sociali*, fasc. 3, pp. 149-177.

Pavolini E., Ranci C. (2011), *Le riforme del long-term care in Europa. Ipotesi e strumenti per l'analisi comparata*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, fasc.4, pp. 19-46.

Pedaci V. (2006), *Notazioni sul nuovo welfare previsto dalla legge n. 328/2000*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, fasc.14, pp. 1977-1979.

Pietralunga S., Rossi C., Sgarbi C. (2007), *Il reinserimento sociale del detenuto e la partecipazione della comunità civica: modelli di intervento*, in *Rassegna italiana di criminologia*, fasc. 2, pp. 130-156.

Poggi F. (2017), *Violenza di genere e Convenzione di Istanbul: un'analisi concettuale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, fasc.1, pp. 51-76.

Polizzi E., Vitale T. (2017), *Riforma del Terzo settore: verso quale approdo?*, in *Aggiornamenti sociali*, pp. 102-112.

Principato L. (2014), *Famiglia e misure di sostegno: la legislazione nazionale*, in Nicotra I., *La famiglia davanti ai suoi giudici*, Gruppo di Pisa, Napoli.

Quattrocchi M. (2014), *Diritti dei detenuti*, in Morelli A., Trucco L. (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino.

Radicali italiani (2017), *La povertà e il welfare in Europa*, in www.radicali.it.

Ranci C, Pavolini E. (2015), *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna.

Razzano G. (2016) *Welfare familiare e Costituzione fra esperienze e riforme*, in www.federalismi.it

Regione Lombardia. Il Consiglio (2016) *Missione valutativa "Il sostegno al reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia"*. Relazione finale.

Regione Toscana (2017), *Le povertà in Toscana. Primo rapporto*, in www.regione.toscana.it

Rossi S. (2016), *Oltre il margine. Diritti, povertà estrema e disuguaglianza sociale*, in www.federalismi.it.

Rossi. S. (2017), *Forme di vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in www.rivistaaic.it.

Salerno M. (2017), *Affettività e sessualità nell'esecuzione penale: diritti fondamentali dei detenuti? L'atteggiamento italiano su una questione controversa*, in *Giurisprudenza penale*, fasc. 1, pp. 1-18.

Saraceno C. (2003), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Siclari D. (2015), *Riflessioni sullo statuto giuridico della disabilità nell'ordinamento italiano*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 3, pp. 553-573.

Spallarossa M. R. (2007), *Il modello di famiglia: normativa vigente e prospettive di riforma nella dimensione delle "politiche sociali per le famiglie"*, in *Politica del diritto*, fasc. 2, pp. 243 -275.

Squillante D. (2012), *La mappatura dei settori di intervento regionale*, in Mari A. (a cura di), *La programmazione sociale. Valori, metodi e contenuti*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 235-256.

Talini S. (2015), *I diritti dei detenuti. L'affettività ristretta*, fasc. 2, in www.costituzionalismo.it.

Theobald H., Hampel S.(2011), *Cambiamento istituzionale e graduale trasformazione dell'assicurazione obbligatoria sulla non autosufficienza in Germania*, in *La Rivista delle Politiche sociali*, fasc. 4, pp. 243-272

Veshi D. (2015), *I costi della non autosufficienza in Italia: il ruolo del settore pubblico e di quello privato*, in *Politica del diritto*, fasc.2, pp. 361-376.

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
stato dell'arte e prospettive di sviluppo

SITOGRAFIA

www.amministrazioneincammino.it

www.costituzionalismo.it

www.csfederalismo.it

www.federalismi.it

www.istat.it

www.osservatorioaic.it

www.percorsidisecondowelfare.it

www.radicali.it

www.rivistaaic.it

www.welforum.it

www.lombardiasociale.it

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
stato dell'arte e prospettive di sviluppo

ALLEGATI 1 INDAGINE QUALITATIVA – PERSONE INTERVISTATE

	Profilo	Regione	Data intervista
Ferrari Augusto	Assessore alle Politiche sociali	Piemonte	13 marzo 2018
Garance Maurin	Responsable du service santé et développement social Direction Jeunesse, Santé, Sport et Handicap	Auvergne- Rhône-Alpes (Francia)	26 febbraio 2018
Lanzarin Manuela	Assessore ai Servizi sociali, attuazione programma, rapporti con il Consiglio	Veneto	27 febbraio 2018
Mori Roberta	Presidente Commissione per la parità e per i diritti delle persone	Emilia- Romagna	15 febbraio 2018
Ravetti Domenico	Presidente IV Commissione permanente politiche sociali	Piemonte	24 gennaio 2018
Zambelli Lucia	Redattore Agenzia Toscana Notizie	Toscana	14 dicembre 2017
Zoffoli Paolo	Presidente Commissione IV Politiche per la salute e politiche sociali	Emilia- Romagna	15 febbraio 2018

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
stato dell'arte e prospettive di sviluppo

ALLEGATI 2 INDAGINE QUALITATIVA – TRACCIA DOMANDE

- Come potrebbe essere definito il modello socio-assistenziale della Regione (...) ? Quali elementi lo caratterizzano e distinguono rispetto ad altri modelli regionali italiani?
- Principali assi di intervento ed iniziative della Regione (...) a livello legislativo e di policy nel campo della legislazione sociale.
- A seguito degli imponenti cambiamenti sociali (crisi economica, calo demografico, invecchiamento della popolazione) e dunque delle grandi difficoltà cui si trova di fronte il sistema di welfare a livello nazionale, quali sono state le soluzioni intraprese dalla Regione (...) nel suo ruolo di ammortizzatore sociale? Quali le soluzioni innovative?
- Quali spazi legislativi residuali si ritiene possano essere individuati nell'ambito della produzione legislativa regionale in materia sociale assistenziale della Regione (...), anche alla luce di eventuali criticità riscontrate a livello operativo?
- A suo giudizio, ed alla luce delle eventuali problematiche a livello operativo, esistono margini per interventi migliorativi e/o integrativi del tessuto legislativo regionale esistente a supporto delle politiche sociali, in particolare nell'ambito (...)?
- La produzione legislativa regionale in materia sociale ha risentito di eventuali stimolazioni provenienti da altre esperienze regionali nazionali e/o europee (best practice, modelli di successo, esperienze positive)?

Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia:
stato dell'arte e prospettive di sviluppo

