

LA LEGGE DELLA REGIONE LAZIO SUL RMG. UN'ANALISI DELLA MISURA ALLA LUCE DI ALCUNE CONSIDERAZIONI SUI CRITERI E DI CONTESTO

Comunicazione di Maria Luisa Mirabile¹

ATDAL – XIV Municipio, 15 giugno 2009

Premessa

Oggetto del seminario odierno è una riflessione sulla recente legge di istituzione del Reddito minimo garantito (Rmg) nella Regione Lazio (“Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito per disoccupati, inoccupati, precari – L.R. 20 marzo 2009, n.4). Una riflessione che si vuole non celebrativa, ma utile a sostenere un processo attuativo volto alla sua massima chiarezza ed efficacia. Considerata questa impostazione, in questa relazione cercherò di fornire alcuni elementi di informazione e riflessione di tipo contestuale, relativi alla panoramica delle esperienze e del dibattito italiano ed europeo al riguardo, nelle intenzioni volte a delinearne il profilo essenziale dal punto di vista delle potenzialità e dei limiti.

Le potenzialità sono subito chiare. La legge sul Rmg varata nella nostra regione esprime infatti la volontà meritoria di iniziare a colmare, almeno a livello regionale, una delle più importanti lacune del nostro sistema di welfare nella sua più ampia configurazione nazionale e di contribuire ad alleviare almeno parte della sofferenze sociali oggi amplificate dalla crisi in essere. Una constatazione positiva e incontrovertibile sia che la legge si guardi in controluce delle misure di Reddito minimo (un tipo di policy reputato essenziale da tutti gli osservatori per il buon funzionamento di ogni sistema di welfare e la praticabilità di ulteriori riforme, presente in quasi tutti i paesi europei), sia che la si guardi in controluce del lacunoso e iniquo sistema italiano di sostegni alla disoccupazione, che escludendo notoriamente il variegato universo del precariato, riesce oggi a coprire solo tre lavoratori su dieci. Ed è forse per quest’approccio ‘multitask’, viste le numerose e spesso consolidate esperienze europee e in ambito italiano di Reddito minimo, che - secondo quanto si legge nei comunicati diffusi dalla Regione - il sistema di Rmg varato nel Lazio darebbe luogo ad una legge *unica* nel panorama italiano. Vista da vicino, la normativa varata in questa regione contiene in effetti diversi elementi di specificità sia rispetto alle misure di reddito minimo ormai vigenti in questi tutti i paesi europei, sia rispetto alla sperimentazione del Reddito minimo d’inserimento durata un sessennio in Italia a partire dal 1998 (d.l. 237), sia rispetto alle pur eterogenee misure vigenti in alcune regioni italiane, le quali però – segnando una netta diversificazione rispetto al primo ciclo della misura in Italia – sembrano già aver assunto alquanto diffusamente una prospettiva correlata al lavoro e non al ‘semplice’ disagio sociale (cfr. riquadro).

¹ Responsabile dell’area “Welfare e diritti di cittadinanza” presso l’Ires nazionale; direttore de “La Rivista delle Politiche Sociali”; docente di “Sociologia del welfare comparato” presso la Facoltà di Sociologia nell’Università “Sapienza” di Roma.

Riquadro. La ‘mini diaspora’ delle leggi regionali di Reddito minimo degli anni 2000

Alcune regioni, anche sulla scia di tradizioni ed esperienze precedenti e comunque nelle leggi attuative della 328/2000, hanno previsto l’istituzione di misure sperimentali di contrasto della povertà (poi non sempre attuate). Un breve elenco (alquanto sommario) delle leggi regionali di reddito minimo può essere così composto:

- Regione Campania: nel 2004 ha approvato una legge per la sperimentazione biennale del “Reddito di Cittadinanza”. La misura è stata programmata all’interno dei PdZ e prevedeva l’erogazione di 350 euro ai nuclei con meno di 5.000 euro isee. La non partecipazione ai programmi non comporta la decadenza dal beneficio. Nel primo anno di sperimentazione sono state presentate 146.000 domande di cui il 90% ammissibile, ma le risorse regionali stanziare hanno consentito l’accesso a soli 17.000 richiedenti; nel giugno 2006 la Regione ha dato indicazioni per l’attuazione della seconda annualità e ha approvato la destinazione di altri 77 milioni di euro;
- Regione Veneto: dal 2004 ha finanziato il proseguimento della sperimentazione nazionale nel Comune di Rovigo: “Reddito di Ultima Istanza”, investendo 120.000 euro per il solo Comune di Rovigo. L’intervento è rivolto ai cittadini a rischio di esclusione principalmente per disoccupazione, valorizza l’integrazione a livello locale di politiche sociali e politiche dell’occupazione e distingue i target e i programmi sulla base della possibilità, o meno, dell’inserimento lavorativo. Nel 2006 l’intervento è proseguito con l’investimento di 80.000 euro;
- Regione Sicilia: dal 2004 ha istituito i “Cantieri scuola o lavoro” inserendo alcuni degli ex beneficiari della sperimentazione nazionale. Nel 2006 la Regione ha impegnato 10 milioni di euro per i Cds che sono rivolti ai soli ex beneficiari del Rmi, in continuità con quella misura;
- Regione Basilicata: nel 2006 ha varato un “Programma di promozione della Cittadinanza sociale”, investendo 41 milioni di euro. Il programma si fonda su un patto di cittadinanza fra l’ente locale e il beneficiario che tende a mantenere la concomitanza fra beneficio economico e inserimento lavorativo;
- P.A Bolzano: inserisce gli interventi di sostegno economico preesistenti in un logica Rmi “aiuto all’auto-aiuto”; i benefici hanno una durata limitata nel tempo (spesa per la misura nel 2006 pari al 37% della spesa per contributi economici);
- Valle d’Aosta: “minimo vitale con funzioni d’inserimento”. Riconverte i sostegni economici preesistenti;
- Regione Lazio: viene approvato il 25 gennaio 2008 il progetto di legge sul “Reddito sociale garantito” che destina 30 milioni di euro per i prossimi tre anni. E’ voluto dall’assessorato al lavoro è destinato ai disoccupati o agli inoccupati con un reddito annuo inferiore ai 7.500 euro e disponibili a partecipare ad attività formative.

Nel caso del Lazio questa tendenza si conferma. La legge di Rmg tende infatti applicare in campo lavoristico una misura d’intervento tipicamente sociale, ‘antipovetà’ o di contrasto dell’esclusione sociale. Nello specifico però, a fronte di una misura a forte impianto liberale, probabilmente ispirata alla proposta ormai storica del Basic Income (B.I.; secondo questo approccio ogni cittadino dovrebbe essere titolare di un diritto al reddito non condizionato ad alcuna appartenenza di status né ad alcun comportamento ‘socialmente meritevole’), viene introdotta una forte dose di selettività sia in relazione allo status lavorativo e al reddito, sia su base generazionale, con l’esclusione dalla titolarità per l’accesso alla misura delle persone al di sotto dei trent’anni e al di sopra dei quarantaquattro. Altri elementi della legge si scostano infine dagli orientamenti sotto varie latitudini oggi prevalenti nelle politiche del lavoro (la legge sembra rigettare ogni ispirazione attivante o di incentivazione al lavoro) ed altri ancora sembrano bypassare alcune significative complessità attuative proprie di queste misure.

Anche alla luce di ciò, la relazione toccherà, pur sommariamente, una serie di sviluppi e nodi di queste esperienze e relativi dibattiti soffermandosi brevemente sulla storia, il dibattito e le denominazioni della

misura; l'influenza su di essa dell'azione europea in tema di inclusione; un breve excursus sui passaggi concreti della caduta 'quasi libera' del Rmi in Italia. Farò infine alcuni cenni alla valutazione dell'esperienza italiana di Rmi (punti di forza e di debolezza) dal Rapporto ufficiale e da altre ricerche sulla sperimentazione. Trarrò infine brevi considerazioni per punti sulla recente normativa, alla luce di quanto detto.

1. *La legge sul Rmg del Lazio. Una sintesi e qualche commento*

Premesso che l'accesso alla misura sarà regolato da una graduatoria (uno strumento di per sé non neutrale, che incorpora per definizione criteri di valutazione inevitabilmente parziali su condizioni di gravità e gradazioni di diritti) il gruppo dei destinatari della legge di Reddito garantito della Regione Lazio è costituito da una platea di persone composta da disoccupati (con o senza occupazione stabile precedente) e lavoratori poveri identificati come lavoratori precari (e non) con soglia reddituale inferiore a quanto previsto per la cancellazione dalle liste di disoccupazione e di età compresa fra i 30 e i 44 anni. Rientrano nella platea i lavoratori in aspettativa non retribuita dovuta a gravi motivi di salute o familiari. Oltre questi, gli altri requisiti richiesti per l'entrata in graduatoria sono un'anzianità di residenza nella regione di almeno 24 mesi, l'iscrizione al collocamento dei Centri per l'impiego, un reddito imponibile dell'anno precedente inferiore a € 8.000, la non maturazione dei requisiti per il pensionamento.

Considerata in relazione alle misure storiche o vigenti di sostegno dei redditi non altrimenti tutelati si tratta di una norma che compie alcune scelte inedite. Come già accennato, spicca fra tutte quella di operare una selezione generazionale del target, discutibile in sé e contraddittoria con il profilo fondamentalmente liberale della norma (la legge laziale non prevede alcuno specifico impegno dei destinatari per il proprio inserimento lavorativo o sociale). Relativamente peculiare anche l'identificazione dei destinatari in base alla condizione di fragilità occupazionale piuttosto che in base ad uno status di povertà o di esclusione sociale. Prefiggendosi di intervenire in quel vuoto drammatico e iniquo del nostro sistema di tutele occupazionali, la *ratio* della misura approvata dalla Regione Lazio è di fornire sostegno alla disoccupazione e alla disoccupazione delle figure meno protette del mercato del lavoro italiano e contemporaneamente povere. Esprimendo un orientamento fuori tendenza non vengono poste condizioni, per così dire, comportamentali ai beneficiari per l'ottenimento dell'erogazione. Sembra infatti esserci nella recente legge regionale un impianto che esprime di fatto una volontà di salvaguardia delle cosiddette tutele 'passive' del lavoro (nota in particolare comma 2, art 6 della legge quando individua fra le cause di decadenza del beneficiario la partecipazione a percorsi di inserimento professionale), in una fase del dibattito sociale in cui uno dei termini del confronto sul funzionamento delle misure di inserimento ha riguardato e riguarda la creazione di differenziali di stimolo fra l'eventuale reddito assistenziale e il reddito sociale; ad evitare disincentivi al lavoro delle fasce deboli. In questo senso vanno anche alcuni contenuti delle più recenti Comunicazioni europee (di seguito riportate), nel porsi l'obiettivo di ri-orientare i meccanismi esistenti di Rmi sempre più verso forme di attivazione occupazionale.

2. *A volo d'uccello, sulla misura*

Com'è in parte noto, le prime riflessioni fatte nel nostro paese sul Reddito minimo risalgono ad una ventina di anni fa. Nonostante, ovviamente, anche in quegli anni l'Italia avesse nei confronti dell'Europa continentale e nordica un deficit di tutele legate alla cittadinanza, il dibattito partì 'alto' e impegnò immediatamente – alla fine degli anni '80 – i più rappresentativi teorici e sostenitori della proposta più radicale di reddito di base, gli studiosi membri del Bien, il Basic Income European Network (Philippe van Parijs, Claus Offe, Guy Standing, fra gli altri) e i più impegnati sociologi italiani del mercato del lavoro, del welfare e dello sviluppo locale.

Guardando retrospettivamente, il lancio del Basic Income come proposta-chiave² capace di affrontare contestualmente le allora incipienti trasformazioni del lavoro e della famiglia in via di ‘secolarizzazione’, forse non fu una buona idea. Fin dai primi momenti il dibattito sociologico italiano che si sviluppò intorno a questa ipotesi teorica, certamente utile come ‘espediente’ concettuale per interessanti analisi e ipotesi di ordine filosofico e concettuale, ne individuò i limiti di astrattezza constatò come si trattasse di una proposizione avulsa dal contesto dei diffusi comportamenti economici e civili italiani (economia sommersa e evasione fiscale), che non teneva conto dei limiti strutturali in termini di capacità di controllo delle condizioni reali dei percettori. Anche sulla base di queste considerazioni in quegli anni si andò immediatamente determinando una sorta di effetto bipolare, di fascinazione e rigetto, quest’ultimo in effetti prevalente fra le forze politiche e sociali progressiste in quanto alimentato dal duplice timore che un tal tipo di intervento potesse allo stesso tempo attentare al valore del lavoro (alimentando comportamenti opportunistici di varia natura e i già consistenti circuiti di lavoro sommerso), liquidando allo stesso tempo la domanda di inclusione sociale e lavorativa grazie all’erogazione di un ‘semplice’ sussidio in denaro. In realtà, va detto, l’ipotesi di dar vita a redditi di base di tipo universalistico e incondizionale sul modello Basic Income non ha finora prodotto risultati concreti; essa continua tuttavia a vivere nelle proposte di filosofi della giustizia o a rinnovarsi periodicamente in quelle di economisti di scuola più o meno liberale. La scia delle diffidenze suscitate ritardò anzi a lungo l’ingresso sulla scena italiana di ogni proposta ad essa riconducibile; un effetto-alone duraturo che ebbe effetti negativi anche sugli sviluppi dell’altra via del Reddito minimo, quella incentrata sull’inserimento, negli anni in cui – a seguire – la riflessione era andata quasi inavvertitamente dirottandosi su di esso. Nel 1989 veniva infatti approvata in Francia un’importante legge nazionale imperniata sul principio della condizionalità e della partecipazione, destinata a condizionare per almeno un quindicennio le sperimentazioni e il dibattito sulle politiche sociali europee.

In Italia, dopo alcuni studi prodotti in tal senso, la Commissione governativa sulla povertà e l’emarginazione presieduta da Pierre Carniti propose nel 1986 l’istituzione di un Minimo vitale su scala nazionale, che rimase sul piano operativo evidentemente lettera morta, ma che ebbe in quegli anni di forte motivazione alla riforma in chiave universalistica del welfare italiano molto successo di studi; successivamente la Commissione Onofri (“Commissione per l’analisi della compatibilità macroeconomica della spesa sociale”, 1997), nell’adottare l’impianto della misura, ne ha sottolineato la necessaria integrazione con un più ampio e attivo sistema di ammortizzatori sociali; la legge quadro di riforma del sistema di servizi e interventi sociali (L.328/2000) aveva infine adottato il Reddito minimo fra le misure da estendere in maniera armonica all’intero territorio nazionale. Una scelta svuotata di significato e di esiti alla luce della successiva riforma (2001) del Titolo V della Costituzione.

Ed è anche alla luce di tutto ciò, per concludere con questo excursus, che oggi siamo in presenza di una costellazione di sigle riferite al Reddito minimo che si sono avvicinate in questi anni nel dibattito italiano e che incorporano *almeno* (pretendendo l’una rispetto all’altra differenziazioni costitutive, ma spesso esprimendo slittamenti semantici e pratiche spesso schiacciate su forti adattamenti alle condizioni di percorribilità della misura nelle condizioni date): il Rmi, ‘Reddito minimo di inserimento’ in cui l’attenzione va posta sulla nozione di inserimento, che può essere sia di tipo sia sociale sia di tipo lavorativo; è – insieme a quella della povertà – uno dei presupposti per l’erogazione della misura; si attua attraverso la definizione di un progetto individualizzato di inserimento e l’accettazione di un ‘patto’ fra il beneficiario e l’amministrazione erogatrice; come Rmg, ‘Reddito minimo garantito’ in cui in cui l’attenzione deve nuovamente andare alla nozione della garanzia: prevale, rispetto alla misura di Rmi, il criterio dell’incondizionalità: vale a dire che il reddito viene in questo caso inteso come diritto sociale e come misura sganciata da forme di recupero sociale/attivazione; Reddito di Cittadinanza in cui convergono l’idea del diritto alla sussistenza come diritto sociale condizionato alla situazione di povertà ma non condizionato alla partecipazione dei beneficiari a programmi di inserimento sociale o lavorativo; in questo la partecipazione viene intesa come esercizio e sviluppo del diritto di cittadinanza.

² Il Basic Income si configura come erogazione universale e automatica (sul modello dell’imposta negativa sul reddito) non condizionata né dalla soglia di reddito, né dallo status occupazionale, né dal comportamento sociale rispetto al lavoro e all’inserimento dei beneficiari. In caso di reddito eccedente il destinatario vedrà restituire la somma erogata allo Stato.

3. La diffusione della misura e la variazione dell'azione europea in tema di inclusione

Attualmente tutti i paesi della Ue - ad eccezione dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria - dispongono di misure di Rmi originate da processi nazionali di decisione, o influenzate dall'azione di armonizzazione condotta dall'Unione europea in alcuni settori del welfare. Prima di richiamarne alcuni passaggi essenziali, vediamo di seguito le caratteristiche prevalenti delle misure di reddito minimo presenti nei paesi europei:

- *titolarità del diritto*: singoli individui; nazionalità/residenza;
- *soglia d'età*: non sono presenti esclusioni basate sull'età; ne sono talvolta esclusi i minori (in quanto tutelati dalle famiglie) o gli under 25 (in alcuni casi titolari di programmi ad hoc);
- *condizionalità dell'erogazione*: disponibilità al lavoro o alla formazione; iscrizione alle liste;
- *entità dell'erogazione, che è omogenea in ciascuna misura nazionale per tutti i beneficiari e che normalmente è correlata a*: i) bisogni primari; ii) per legge o in relazione al sussidio di disoccupazione, al salario minimo o alla pensione minima;
- *periodo di godimento del diritto*: quasi sempre illimitato; in alcuni casi limitato e prorogabile.

Sul piano dell'influenza dell'azione comunitaria, evitando di svolgere un elenco dettagliato degli specifici passaggi, si vuole qui tanto sottolineare una continuità d'attenzione per il Rmi come misura cruciale della lotta all'esclusione, quanto rilevare accenti in parte mutati pur nel continuare ad intendere questa misura come essenziale e funzionale al contrasto dell'esclusione.

Brevemente dunque alcuni passaggi-chiave nell'ottica detta:

Nel 2000, il Consiglio europeo di Nizza ha adottato il MAC nel settore dell'integrazione sociale e ha fra l'altro assunto come obiettivi comuni quelli enunciati nelle raccomandazioni 441 e 442 del 1992 con le quali il Consiglio Europeo stabiliva la necessità che gli stati membri rendessero disponibili "risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale sulla base di criteri comuni tali da riconoscere il diritto fondamentale di ogni individuo di vivere in conformità con la dignità umana, dando accesso a questo diritto senza limiti temporali".

Su questa base, la prima relazione congiunta (marzo 2002) rilevava l'adozione del Rmi (come politica sociale universale rivolta a tutti i residenti) in 13 paesi su 15; la seconda relazione congiunta (marzo 2004) nonché la relazione sull'integrazione sociale che analizza i NAP dei 10 nuovi stati membri raccomandavano di eliminare i fattori che scoraggiavano l'attività professionale.

In seguito alla revisione della Strategia di Lisbona e alla nuova attenzione data all'occupazione e alla crescita si è convenuto che il MAC avrebbe dovuto continuato ad essere applicato in materia di integrazione e di protezione sociale e che sarebbe stato preso in considerazione nelle relazioni relative alla Strategia di Lisbona. I nuovi orientamenti per l'occupazione (che fanno parte degli orientamenti integrati, per il 2005 – 2008; OICO, orientamento n. 19) affrontano il problema dell'integrazione delle persona più lontane dal mercato del lavoro e incoraggiano gli Stati membri a prevedere incentivi al lavoro, la creazione di servizi all'impiego e servizi sociali atti a sostenere il reinserimento delle persone più lontane dal mercato del lavoro, ad adeguare permanentemente gli incentivi e disincentivi derivanti dai sistemi fiscali e previdenziali al fine di rendere il lavoro finanziariamente attraente.

Alla luce dunque del "rilancio" della Strategia di Lisbona del 2005 (rilancio largamente concentrato sulla crescita e sull'occupazione), l'Agenda sociale per il periodo 2005/2010 conferma l'iniziativa comunitaria sugli Rmi e le persone escluse dal mercato del lavoro.

Una conferma basata sulla verifica pubblicata nel Rapporto della Commissione circa l'implementazione delle Raccomandazioni, che:

- constatava l'avvenuta diffusione dei meccanismi di Rmi negli stati membri,

- valutava positivamente la loro capacità di ridurre la povertà,
- l'aiuto dato ad incoraggiare e strutturare il dibattito sul ruolo e l'evoluzione dei regimi di Reddito minimo,
- favorire la convergenza dei vari regimi nazionali e la cooperazione europea.

Il Rapporto contattava altresì l'aumento dei beneficiari della misura e lo slittamento dal sussidio di disoccupazione al Rmi (dato che molti Stati membri avevano introdotto criteri restrittivi per e periodi più brevi per la fruizione del primo tipo di sussidio).

Nelle Comunicazioni della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni è stato inoltre ribadita la funzione essenziale dei meccanismi di reddito minimo nei confronti di quello che viene definito 'il nocciolo duro' "di persone che hanno poche speranze di trovare un lavoro e che, per questo motivo, rimangono estremamente esposte alla povertà e all'esclusione sociale. Per le persone più lontane dal mercato del lavoro i regimi di Reddito minimo sono a volte l'unica barriera di protezione contro l'estrema povertà; ma tali regimi, pur svolgendo questa funzione indispensabile, devono anche promuovere l'inserimento professionale delle persone in grado di lavorare". Secondo il documento: "La principale sfida è quindi di garantire che i sistemi di protezione sociale contribuiscano in modo efficace a mobilitare le persone in grado di lavorare, perseguendo al tempo stesso il più ampio obiettivo di garantire un livello di vita decente a coloro che sono o rimarranno fuori del mercato del lavoro" (COM 2006-44 dell'8.2.2006, pag. 1; COM 2007-620 del 17.10.2007). Nella valutazione degli Rmi proposta in una delle due comunicazioni, il passaggio politico viene esplicitamente desunto dalla considerazione dei cambiamenti apportati negli stati membri ai meccanismi di Rmi operanti e attribuito al *"cambiamento strategico realizzato nel corso degli anni '90 a livello comunitario verso sistemi attivi"* con *"regimi di assistenza al reddito (...) sempre più soggetti a criteri di attivazione al fine di ridurre i fattori che scoraggiano il lavoro retribuito ed evitare le trappole di povertà (...)* A tale scopo gli Stati membri dell'Unione hanno in generale attuato vari regimi di reddito minimo al fine di compensare la differenza fra il reddito personale e familiare – prodotto dal lavoro o altre prestazioni sociali –, da un lato e il minimo garantito, dall'altro" (COM 2006-44 dell'8.2.2006, pag. 4; corsivo nostro).

3.1. L'Europa e i paesi del sud Europa

Alla luce dell'ormai quasi piena diffusione della misura in Europa, e naturalmente alla luce anche della sua assenza nel nostro paese, vale la pena di approfondire le ragioni in chiave comparativa, limitatamente ai paesi del Sud Europa, di questo ritardo, sapendo appunto che due sui tre paesi europei in cui manca una misura nazionale o regionale omogeneamente diffusa, com'è il caso della Spagna, appartengono alla famiglia dei paesi mediterranei di welfare. Ci aiuta in questo un'analisi di Maurizio Ferrera.

Dei quattro paesi del raggruppamento il Portogallo è l'esempio – in qualche modo - più netto che si presenta ai nostri occhi; più netto perché – a differenza della Spagna che, in coerenza con il suo sistema istituzionale decentrato, ha disposto varie misure regionali – ha adottato un Rmi su scala nazionale. Secondo Ferrera le principali ragioni del successo portoghese sono tre: 1) l'esistenza di politiche locali di contrasto della povertà risalenti agli anni '60 ed attive come 'capitale epistemico' al momento della sua entrata nella Ue nel 1986; 2) il varo del secondo programma Ue contro la povertà al momento dell'entrata del P. nella Ue: la coincidenza ha fatto sì che maggiori risorse fossero ottenute e destinate alle misure antipovertà; 3) si struttura, in base al secondo fattore, un impegno morale nazionale verso la Comunità che concorre alla migliore implementazione delle raccomandazioni 91 e 92/441. Il terzo fattore va anche ricondotto al mutamento politico del 1995, che porta al governo una coalizione relativamente coesa e ambiziosa, che inserisce il Rmi fra uno degli obiettivi primari della nuova strategia di governo (ciclo di riforme 1996/97).

La resistenza del Rmg portoghese al cambiamento politico del 2002 fa ritenere che la misura abbia raggiunto un buon livello di maturazione istituzionale.

Il caso della Spagna è solo in parte analogo a quello portoghese.

Qui il decentramento politico e il fallimento centrale nel promulgare una legge nazionale di assistenza sociale nel 1988 fece fallire la possibilità di livelli comuni nazionali, perseguendo un modello portoghese o francese. Allo stato attuale in Spagna sono presenti diversi schemi regionali di Rmi, cui viene nel complesso destinato un quinto della spesa destinata al Rmi portoghese.

4. La caduta ‘quasi libera’ del Rmi in Italia e cenni valutativi sull’esperienza

Si può partire nell’excursus sulla caduta ‘(quasi) libera’ del Rmi come misura di politica sociale, partendo da una ‘non ragione’. Il suo ormai remoto arresto non è infatti giustificabile alla luce di una qualche riduzione della povertà, rimasta negli anni sostanzialmente stabile. Quella relativa si aggira negli ultimi anni costantemente intorno ad un tasso di circa l’11% delle famiglie (pari a 7,5 milioni di individui).

Inoltre, l’articolazione per classi d’età della povertà è stabile e aumenta nelle classi (centrali) dei 34/45enni e dei 45/55enni (... comportando certamente una condizione diffusa di povertà dei minori soprattutto se di famiglie numerose – la crisi del secondo figlio -, *ma* non è questa la sede per ‘integrare’ nel discorso le prospettive relative al riconoscimento diretto dei diritti sociali dei bambini, dell’investimento sociale sull’infanzia, della promozione della mobilità sociale intergenerazionale fin dai primi anni di vita...). Da notare come il valore più alto è nella classe 35-44 anni, preceduta solo da quella degli over 65; il terzo valore corrisponde alla classe dei 45-54enni, ed è interessante notarne la crescita.

D’altra parte l’ultimo rapporto Istat segnala come la crisi stia determinando tassi crescenti di disoccupazione proprio fra il 35/44enni (maschi) e le 45/54enni (donne).

4.1. Il ‘ciclo di vita’ della misura

Il Reddito minimo di inserimento è stato varato in via sperimentale in Italia nel 1998 (DLgs. 237) ed è divenuto operativo nel gennaio 2009 in un gruppo di 39 comuni rispecchianti la distribuzione della povertà sul piano nazionale.

Nel provvedimento normativo lo strumento viene definito come “misura di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale, rivolta in particolare alle famiglie esposte al rischio di marginalità”. Gli elementi più innovativi introdotti dalla misura sono: 1) l’integrazione fra erogazione economica e inserimento sociale; 2) l’universalità ed omogeneità territoriale dell’intervento. L’universalità corrisponde alla volontà di superamento del categorialismo assistenziale; l’omogeneità territoriale a quella di superare la disparità di diritti sociali in essere nel territorio italiano.

La prima fase di sperimentazione è durata per il biennio 1999/2000; per questa fase l’investimento finanziario è stato di 246 milioni di euro. Successivamente la misura è stata sia prorogata che estesa, nuovamente in via sperimentale, ad un gruppo di altri 233 comuni; l’investimento erogato in questa seconda fase è stato pari a 292 milioni di euro. Il criterio dell’ampliamento è stato di coinvolgere nella sperimentazione i territori dei Patti territoriali in cui ci fosse almeno uno dei 39 comuni già coinvolti nell’esperienza secondo un meccanismo di integrazione fra politiche sociali e politiche di sviluppo locale.

Nel complesso la sperimentazione ha coperto un periodo temporale di cinque anni, dal 1999 al 2004, con proroghe ai Comuni per l’utilizzo delle risorse già assegnate e non spese fino al 2006. Nel luglio 2002, con il ‘Patto per l’Italia’, il Rmi viene considerato dal Governo allora in carica un’esperienza conclusa; la scelta viene confermata nel ‘Libro Bianco sul welfare’ (febbraio 2003) e dal Nap inclusione 2003-2005. Come detto, ne viene comunque proseguita l’attività fino al 2006 sulla base delle risorse in precedenza assegnate. Nel Patto per l’Italia si dichiara l’impossibilità, verificata attraverso l’esperienza del Rmi, di cui comunque non veniva discusso in Parlamento né reso pubblico il rapporto di valutazione previsto dallo stesso DLgs. istitutivo), di “individuare attraverso la legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale e quindi all’esigenza di definire un cofinanziamento, con una quota delle risorse del Fondo per le politiche sociali, di programmi regionali, approvati dall’amministrazione centrale, finalizzati a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure di integrazione al reddito. All’amministrazione centrale viene affidato un ruolo di coordinamento e di controllo sull’andamento e sui risultati dei programmi medesimi” (Ministero del

Lavoro e delle Politiche Sociali, “Comunicazione della Commissione europea concernente una consultazione su un’azione da realizzare a livello comunitario per promuovere il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro”, aprile 2006, pag. 6).

E’ in questa fase che viene varato il Rui, Reddito di Ultima Istanza (Legge finanziaria per il 2004, L. 350/2003). Il Rui viene pensato come misura per gli estremamente poveri, una volta esaurite tutte le altre misure eventualmente disponibili. Nel Rui, rispetto al Rmi, l’accento viene soprattutto posto sulla componente ‘inserimento sociale’ piuttosto che lavorativo; il disegno dello strumento attenua l’opzione di integrazione fra politiche sociali e politiche del lavoro propria del Rmi, rinviando l’azione di inserimento lavorativo al coordinamento fra i due settori di policy.

Com’è noto, il Rui è però rimasto inattuato. Hanno giocato in questo senso la scarsa propensione del Governo allora in carica, ma anche i cambiamenti istituzionali intervenuti con la riforma del Titolo V della Costituzione. La legge finanziaria, aveva previsto per il Rui un finanziamento dello Stato basato sul prelievo del 3% sulle cosiddette ‘pensioni d’oro’ e un cofinanziamento fra Stato e Regioni, rigettato dalla Corte Costituzionale (sentenza 423/2004) in ottemperanza della competenza esclusiva delle Regioni e dell’imprescindibilità dell’eliminazione del vincolo di destinazione delle risorse intervenuto che si era configurata in materia socio-assistenziale a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. Questo ha generato la soppressione dell’art. 3 della legge n.350 (relativo al cofinanziamento) e la situazione attuale, secondo la quale uno strumento generale di Reddito minimo (di qualsivoglia tipo) è subordinato alla definizione di un’intesa Stato-Regioni che ne definisca la cornice. La Finanziaria 2005 non fa più menzione del Rui, mentre quella per il 2007 tornerà a menzionare il Rmi solo per descrivere le modalità con cui i fondi non spesi debbano confluire nel Fondo nazionale indistinto per le politiche sociali.

4.2. Brevi considerazioni sulla sperimentazione³

Anche in relazione all’oggetto d’interesse, fra i molti elementi messi a disposizione dalla valutazione vale la pena di sottolineare che la dislocazione delle attività di inserimento ha seguito una forbice territoriale: nelle aree settentrionali sono stati sviluppati di più i progetti finalizzati all’inserimento lavorativo, mentre nelle aree meridionali si è investito maggiormente in progetti destinati al recupero e all’inserimento sociale. Su questa forbice e sulla relativa prevalenza delle azioni con finalità sociali rispetto a quelle con finalità di inserimento lavorativo ha molto insistito la considerazione negativa della misura fatta dal governo di centro-destra che ha raccolto l’eredità della sperimentazione e che avrebbe dovuto avvalersi dei risultati delle indagini valutative. Anche le attività di controllo dei comportamenti opportunistici (persone che avanzavano la richiesta senza averne la titolarità) hanno occupato in maniera differenziata, anche se ovunque sovrabbondante, le risorse organizzative disponibili nei vari territori. L’obbligo a partecipare a programmi formativi o di inserimento lavorativo ha comunque operato come deterrente in tal senso. Soprattutto nel mezzogiorno il Rmi ha indotto nei comuni della sperimentazione processi innovativi dovuti ad una serie di fattori, fra cui: l’impatto sui servizi sociali di un quantitativo superiore di utenza; l’esigenza di essere in grado di applicare metodologie di controllo sulla effettiva presenza dei requisiti necessari per l’accesso alla misura; l’esigenza di sviluppare modalità di lavoro di carattere progettuale basate su obiettivi prestabiliti e personalizzati di inserimento sociale; di coinvolgere attivamente i beneficiari della misura nel percorso di inserimento sociale stabilito; di realizzare modalità integrate di lavoro con i soggetti del terzo settore, con le parti sociali e gli attori economici del territorio; di promuovere un’efficace comunicazione sociale sulle iniziative e le opportunità in essere. Nell’insieme, soprattutto nei comuni meno “attrezzati” dall’esigenza di realizzare la *performance* Rmi, la sperimentazione ha determinato una sorta di ‘emersione’ del settore socio – assistenziale all’interno delle strutture operative dei comuni attuatori.

Riassumendo, nel complesso, i programmi hanno riguardato, nelle due fasi:

- integrazione socio – relazionale (24,0% e 7,0%)

³ Ci si riferisce qui solo alla prima fase di sperimentazione, relativa a 39 comuni: 24 al Sud e nelle isole, 10 nel Centro, 5 nel Nord.

- cura e sostegno familiare (20,5% e 20,8%);
- orientamento occupazionale (15,0% e 13,3%);
- recupero scolastico (14,5% e 10,1%);
- formazione professionale (11,6% e 6,6%);
- pubblica utilità (9,6% e 32,0%)
- interventi di sostegno per pagamenti (bollette, affitto, debiti) (4,8% e 4,7%).

5. Conclusioni sintetiche

In maniera assolutamente sintetica, si richiama in conclusione l'attenzione su alcuni aspetti volti alla migliore attuazione della norma regionale; premessa naturalmente una considerazione assolutamente positiva circa l'innovazione e il nuovo livello, essenziale, di protezione che essa immette nel sistema di welfare regionale soprattutto in favore degli strati più fragili degli occupati, dei disoccupati e dei cosiddetti inoccupati.

Alla luce delle precedenti esperienze nazionali e di quelle regionali si rilevano fattori di problematicità relativi alla possibilità di un'attuazione tempestiva e corretta della norma, ed esattamente:

- Il superamento di ogni barriera basata sulle caratteristiche anagrafiche e, in particolare, dell'esclusione dalla platea dei beneficiari degli ultraquarantatrenni (soggetto oggi al centro di sempre più forti tensioni occupazionali);
- La chiara, coerente e trasparente definizione dei criteri (inevitabilmente parziali, ancorché socialmente condivise) di definizione delle graduatorie;
- La chiarificazione degli aventi diritto in relazione ad una precisa identificazione del reddito di riferimento per la definizione dell'accessibilità alla misura (riferimento all'individuo o al nucleo familiare?);
- L'individuazione di modalità di controllo e contrasto dei comportamenti opportunistici (false dichiarazioni dei redditi; lavoro sommerso);
- Una più attenta valutazione del rapporto fra Rmg e la prospettiva di attivazione del lavoro (nell'attuale configurazione della misura si configurano rischi tipici da 'trappola della povertà' dovuti alla decadenza dalla misura nei casi di ottenimento di un lavoro con remunerazione superiore alla soglia);
- Una più specifica considerazione dei tipi di sviluppo possibili con il sistema dei servizi e degli interventi sociali. L'integrazione, considerato l'art. 45 della Proposta di legge Regionale sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, costituirebbe un importante avanzamento sia di tipo istituzionale (coordinamento inter-istituzionale), sia ai fini dello sviluppo di efficacia delle risposte pubbliche al crescente disagio sociale.