

## **IL RMI IN ITALIA, UNA INTERMINABILE VICENDA CARSICA**

*Maria Luisa Mirabile*

Seminario “Dialogo sui minimi sistemi”, CNEL – 7 febbraio 2008

### **Due premesse: sulla ‘costellazione’ delle misure (im)possibili e (brevemente) sugli antefatti**

Il seminario è dedicato ai ‘minimi sistemi’ di protezione del reddito e di inclusione sociale, e le diverse relazioni e interventi si occuperanno dunque dei diversi meccanismi esistenti, o proposti, in Italia e in Europa, o magari nel mondo intero, elaborati per la salvaguardia delle condizioni minime di sopravvivenza, o di retribuzione, dei cittadini e dei lavoratori più svantaggiati.

E’ il caso quindi di precisare che **in questa relazione mi occuperò quasi esclusivamente di Reddito Minimo di Inserimento**, non senza dedicare però qualche cenno alle sigle e alle diverse implicazioni – in termini di obiettivi, gruppi target, modalità di attuazione, integrazione con altre misure nazionali o territoriali, preesistenti o necessarie, di protezione sociale o di attivazione occupazionale – ad esse soggiacenti.

Intanto un primo riferimento alla 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 – una delle **condizioni** 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.

Come cercherò di dire in questa relazione, è a mio modo di vedere interessante notare (ma si tratta di una constatazione a mio avviso non positiva) come il confronto italiano su queste ipotesi per me il dibattito italiano sul Rmi che ha preceduto la sperimentazione (abbandonata) del Rmi in Italia, quanto nel dibattito successivo ad essa in maniera relativamente indifferente agli sviluppi concreti della misura in Italia e in Europa. Come, in particolare, se la **sperimentazione del Rmi su scala nazionale** avesse rappresentato, al di là della valutazione fattane e in generale non troppo considerata, **uno spartiacque molto**

**debole e come anche se l'insegnamento della legge 328/2000 (con le sue spinte e false partenze) e la diversa articolazione istituzionale dei poteri dello Stato centrale e delle Regioni, intervenuta con la riforma del Titolo V della Costituzione non avessero da suggerire con forza nuovi impulsi alla riflessione sul tema specifico.**

Certo, **nel dibattito attuale si ravvisano delle interessanti evoluzioni**, che nel caso delle proposte di **Reddito minimo garantito si confrontano**, in misura maggiore che agli albori di questo dibattito in Italia, con **l'insieme del sistema di misure economiche di sostegno e di sgravi fiscali (o di bonus, alcune delle quali varate in questi ultimi anni e mesi) come misure di sostegno delle fasce di popolazione con i redditi più bassi (i cosiddetti incapienti), delle famiglie più numerose, e così via. Così come le proposte di Reddito minimo di inserimento tendono a prendere in maggiore considerazione la struttura del sistema socio-assistenziale italiano e l'insieme degli aspetti correlati alle politiche attive del lavoro** (questo soprattutto – come si vedrà più avanti – in ragione dei cambiamenti intervenuti nella Strategia europea di Lisbona, dopo la revisione del 2005 nettamente orientata, almeno in prima battuta, alla crescita e all'occupazione; cfr. OICO).

Personalmente ritengo che **il coordinamento, o addirittura l'integrazione fra politiche sociali attive e politiche attive del lavoro sia una condizione sotto molti profili necessaria e auspicabile, ma colpisce viceversa come, dopo l'esperienza della sperimentazione del Rmi, l'immediatamente successiva riforma del sistema socio-assistenziale italiano (l. 328/2000) e la sostanzialmente contemporanea riforma del Titolo V della Costituzione, che ha attribuito alle Regioni competenza esclusiva in tema di politiche sociali, tanto poco si sia collettivamente riflettuto sull'eredità dell'esperienza fatta sul Reddito minimo di inserimento e di quanto sia attribuito a quelli che potremmo definire pochi testimoni l'onere di tentare una tenuta unitaria delle diverse realtà sociali e di policy in movimento, talvolta regressivo, e comunque bisognoso di analisi e strategie correlate fra vari fenomeni e sistemi.**

**Non mi occuperò invece affatto, per concludere questa parte della premessa, di ciò che si intende per 'salario minimo', se non per chiarire che si tratta in questo caso di norme che introducono criteri di soglia retributiva minima del lavoro; che l'Italia è finora priva di queste norme in quanto questa funzione è stata assolta dalla contrattazione collettiva (situazione che in futuro, dati i cambiamenti intervenuti nelle relazioni d'impiego e la poderosa flessibilizzazione del lavoro, potrebbe essere rivista e integrata con misure diverse per i lavoratori non standard). Ma soprattutto per chiarire che uno dei termini del dibattito sull'introduzione e il funzionamento delle misure di Reddito minimo, comunque intese, ha riguardato e riguarda la creazione e l'incremento del necessario differenziale fra l'eventuale reddito assistenziale e il reddito retributivo minimo, onde evitare disincentivi al lavoro delle fasce deboli. In questo senso vanno anche alcuni contenuti delle più recenti Comunicazioni europee, nel porsi l'obiettivo di ri-orientare i meccanismi esistenti di Rmi sempre più verso forme di attivazione occupazionale.**

**Ma l'Italia è un'altra storia. E qui veniamo alla seconda parte della premessa.**

**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.

**Il lancio del Basic Income** (cui io stessa ho a suo tempo contribuito) come proposta-chiave utile a riflettere (ed eventualmente ad affrontare) le allora incipienti trasformazioni del lavoro e delle istituzioni sociali primarie (penso naturalmente alla famiglia) nei termini di un **meccanismo automatico, incondizionale sia rispetto allo status reddituale sia rispetto alla disponibilità all'inserimento sociale, su base fiscale (sul modello dell'imposta negativa), non fu probabilmente una buona idea.** Fin dai primi momenti il dibattito sociologico italiano che si sviluppò intorno a questa 'riforma-chiave' del tutto 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. I tratta di questa proposta sono però a lungo (e in qualche misura tuttora) andati sovrapponendosi a quelli della via condizionale al Reddito minimo, vale a dire alla proposta allora detta di 'Rmi alla francese'** (sull'esempio di quanto già in essere in numerosi paesi europei e avveniva nel 1989 in Francia, con il ridisegno della misura su scala nazionale). Si è andato determinando in quegli anni una sorta di **effetto bipolare**, di fascinazione e di rigetto, che da un lato ha determinato una **proliferazione di proposte legislative ispirate all'allora neonato Rmi francese** e dall'altro ha determinato il profondo **iniziale, ma in quella fase durevole rigetto da parte di un soggetto importante della costruzione del welfare italiano, qual è il sindacato**, che per quasi un decennio ha censurato ogni attenzione verso questo tipo di misura (ancora intesa in quanto BI), nel duplice timore che potesse da un lato attentare al valore del lavoro (alimentando comportamenti opportunistici di varia natura e alimentando allo stesso tempo i già consistenti circuiti di lavoro sommerso), e dall'altro liquidare la domanda sociale di inclusione sociale e lavorativa grazie all'erogazione di un semplice sussidio in denaro.

In ogni caso il Rmi offriva la possibilità di guardare in prospettiva armonizzante la differenziazione esistente fra **presenza/assenza di Minimi vitali nella macchia di leopardo del sistema socio-assistenziale italiano** e anche di rilevare la differenziazione delle misure, laddove esistenti. Dopo alcuni studi prodotti in tal senso, la **Commissione governativa sulla Povertà e l'emarginazione presieduta da Pierre Carniti propose nel 1996 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.

**L'ipotesi di dar vita a redditi di base di tipo universalistico e incondizionale, sul modello Basic Income, non ha finora prodotto risultati concreti di alcun tipo, ma continua tuttavia a vivere nelle proposte di filosofi della giustizia o a rinnovarsi periodicamente in quelle di economisti di scuola più o meno liberale.** E mentre nella **prima delle due sfere** ciò che conta è la libertà individuale, la prevenzione dello stigma a carico dei beneficiari degli interventi socio-assistenziali e la semplificazione del sistema, **nella seconda** si può dire che le intenzioni espresse in questi anni da economisti e sociologi siano state di **creare un livello assistenziale di base** che abbia la duplice valenza di immettere maggiore fluidità nel sistema socio-lavorativo e razionalizzare la spesa sociale già in essere per pensioni e sussidi diversi; se ne sottolinea con maggiore o minore forza la necessaria integrazione con un più ampio e attivo sistema di **ammortizzatori sociali (cfr. impianto Com, Onofri).** **In alcuni casi** queste proposte tengono conto dell'**integrazione con il sistema di servizi e interventi socio-territoriali** (così come previsto in alcuni passaggi del complesso processo di riforma del sistema socio-assistenziale italiano, su cui farò più avanti ulteriori accenni). **Stime costi:** 3.200 milioni di euro (302 euro per una famiglia di una sola persona e importo medio per famiglia 341 euro per un numero pari a poco meno di 590.000 famiglie beneficiarie effettive livello intermedio rispetto alle varie stime fatte da Boeri, De Vincenti, Sestito e altri (cfr. Ranci Ortigosa, PPS, nn.17-18/2006). Secondo Chiara Saraceno ed altri costi non superiori a quelli stabiliti per le diverse misure a sostegno delle specifiche misure a sostegno di famiglie e incapienti nelle ultime leggi finanziarie (cfr. sito la Voce).

Ma tutto ciò finora non è stato; ed è appunto alla luce di ciò che vorrei sviluppare i **quattro punti della mia relazione, che si articola in:**

- **Un excursus sui passaggi concreti della caduta 'quasi libera' del Rmi in Italia;**
- **alcune argomentazioni di contestazione sulla variazione (di metodo e di contenuti-anni '90/2000) dell'azione europea in tema di inclusione;**
- **richiamo di alcune note valutative sull'esperienza (punti di forza e di debolezza della misura nazionale) dal Rapporto ufficiale e da altre ricerche sulla sperimentazione (cfr. Ires);**
- **cenni alla 'mini diaspora' delle leggi regionali degli anni 2000 dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.**

→ **Ricapitolo l'excursus sulla caduta '(quasi) libera' del Rmi come misura di politica sociale, partendo da una 'non ragione'.** Il suo arresto, infatti, non è giustificabile alla luce di una qualche riduzione della **povertà, che rimane negli anni 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).

- Cenni allo sbilanciamento e della diversificazione territoriale ..... ;
- articolazione per classi d'età: la 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.

**Incidenza di povertà relativa nelle famiglie italiane per classe di età della persona di riferimento – valori percentuali dal 2001 al 2006**

CLASSE ETA'	DI	2001	2002	2003	2004	2005	2006
fino a 34		9,4	8,0	8,3	9,7	11,1	9,5
35 - 44 anni		11,6	10,2	10,1	11,4	10,9	11,5
45 - 54 anni		9,6	9,0	8,3	9,3	9,1	10,1
55 - 64 anni		10,7	8,7	8,6	9,3	8,2	7,5
65 anni o più		15,2	14,9	14,5	15,1	13,8	13,8

Più in generale la 'caduta (quasi) libera' del Rmi ripropone il tema della struttura del sistema italiano di welfare e quello della cultura sociale della povertà in Italia. L'ipotesi è che le età centrali, quelle dell' 'abilità al lavoro', restino (eredità) e tornino (fuori dalla scia del cambiamento alla metà degli anni 2000 dell'azione europea) sostanzialmente fuori dall'azione del welfare 'di recupero', o attivante.

Evitando a tal proposito ogni tipo di digressione, vale la pena di considerare alcuni dati e considerazioni sulla spesa sociale destinata al contrasto della povertà e sull'incidenza dei servizi e degli interventi territoriali di contrasto della povertà sull'insieme dell'azione dei comuni come specchio di una concezione ancora molto resistente ad assumere il disagio degli adulti come *issue* delle politiche e degli interventi.

**In Italia le varie misure contro la povertà sono largamente "categoriali" e assorbono nel loro insieme lo 0,1% del PIL, una percentuale assai inferiore alla media degli altri paesi Ue (media 0,9%).**

**Scendendo nello specifico del welfare territoriale, va notato come nel 2004, anno dell'ultima indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni italiani realizzata dall'Istat, le risorse impegnate per l'assistenza sociale a livello locale ammontavano a 5 miliardi 377 milioni, con un incremento, rispetto alla prima rilevazione censuaria (2003), pari allo 3,4%, e con un valore invariato del rapporto fra spesa e Prodotto Interno Lordo dello 0,4%. Con la costante di una grande varietà territoriale nei pesi e nella configurazione dei servizi e degli interventi, **più dell'80% delle risorse impegnate dai Comuni si concentra su tre aree di utenza: famiglia e politiche di crescita dei figli, anziani e disabili**. I servizi destinati alle altre tipologie di beneficiari assorbono quote di spesa molto più contenute: solo il 7% della spesa è destinata alle politiche di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale ('disagio adulti' =6,8%, di cui **il 50% è andato ai trasferimenti in denaro**); il 2% agli immigrati, l'1% ai tossicodipendenti. Ed è il caso di sottolineare che ancora nel 2003.**

## Un excursus sui passaggi concreti della caduta ‘quasi libera’ del Rmi in Italia

dal più vicino al più lontano:

- **l’assenza di finanziamento della misura nelle ultime leggi finanziarie** (compresa quella per il 2008, in cui non si fa menzione del Rmi); la questione del finanziamento del Rmi ha inoltre risentito della **Riforma del Titolo V della Costituzione (e del relativo superamento della destinazione vincolata delle risorse del Fondo nazionale alle Regioni) e della non definizione dei livelli essenziali, entro cui sarebbe potuto rientrare il Rmi**; ma anche la mancata considerazione della valutazione voluta dal Ministero come componente costitutiva della sperimentazione stessa del Rmi e lo sfilacciamento della sperimentazione fin ‘dall’interno’ (cfr. proroghe e secondo biennio/allargamento ai comuni dei Patti territoriali);
- **la non attuazione dello stesso Rui** (voluta dal Governo di centro-destra). La legge finanziaria 2004 (L.289/2003) ha sancito la sostituzione del Rmi con il Rui previsto dal “Patto per l’Italia” stipulato fra l’allora governo e alcune rappresentanze sindacali nel luglio 2003). **Il Rui avrebbe dovuto essere cofinanziato** da Stato e Regioni, e non è mai stato chiaro se avrebbe dovuto essere considerato come uno dei Livelli essenziali definiti dallo Stato, oppure se presenza e caratteristiche dell’intervento avrebbero dovuto essere definite a livello regionale. In ogni caso, nelle more di queste – allora – non chiarite decisioni, il Fondo nazionale aveva accantonato per il 2004 una cifra di 1.700,00 per l’eventuale co-finanziamento del Rmi da parte dello Stato centrale. Successivamente, a seguito di un ricorso presentato dalla Regione Emilia Romagna, la Corte costituzionale ha emesso una sentenza (n. 287 del 2004) che affermava l’assoluta impossibilità da parte dello stato di intervenire nella definizione dei servizi sociali territoriali, andando oltre la determinazione di quelli che dovrebbero essere i Livelli essenziali delle prestazioni;
- **il forte affievolimento complessivo della 328 (che prevedeva il Rmi come misura su scala nazionale, ma che a sua volta – dopo la riforma del Titolo V – non ha ancora visto la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni)**. Dai diversi ‘monitoraggi’ svolti da alcuni istituti di ricerca sull’attuazione della misura si evince la **ri-configurazione di un tessuto socio-assistenziale a ‘macchia di leopardo’, con territori che, probabilmente già ‘avanzati’ in termini di quantità e qualità dell’offerta di interventi e servizi, si sono avvalsi della spinta offerta dalla legge per migliorare il proprio sistema** (sviluppando una reale azione programmatica, politiche sensibili al bisogno e alla domanda sociale dei territori, interventi e misure integrati orientati allo sviluppo dell’autonomia dei beneficiari, etc.; ciò è riscontrabile anche nelle diversificate modalità di intervento in favore degli adulti in difficoltà). Più nello specifico (come dirò più dettagliatamente più avanti nella relazione) questa diversificazione ha fatto sì che in alcune regioni siano state varate leggi di Rmi (e che in alcuni comuni siano erogate forme di minimo vitale o di Rmi).

I richiami alla misura del Presidente del consiglio Prodi nella cerimonia di avvio della neo-insediata Commissione Inclusione e la promessa dell'ex ministro Ferrero di un dibattito parlamentare della mai discussa valutazione della sperimentazione – al di là della loro ormai raggiunta inattualità politica – non sono mai sembrati tali da poter bilanciare l'abbandono politico e culturale di questo approccio al contrasto della povertà.

## 2) Alcune argomentazioni sulla diffusione della misura e sulla variazione (di metodo e di contenuti-anni '90/2000) dell'azione europea in tema di inclusione

### Europa 1) – Sulla diffusione della misura

I dati appena riportati segnalano il **dis-allineamento italiano** sia rispetto all'assunzione della lotta alla povertà, sia rispetto ad un ulteriore aspetto, ormai correlato al processo di ridefinizione di essere a livello europeo della misura di Rmi; **una ridefinizione che intreccia ormai dall'inizio degli anni 2000 in maniera sempre più stringente il principio dell'attivazione sociale con quella lavorativa e che in prospettiva tende a produrre un gap sempre più grave e rischioso sul nostro sistema-paese.**

E' il caso dunque di guardare al confronto fra la situazione italiana e quella (grossomodo) vigente nell'Europa a 25 (/27) in questa **duplice ottica: quella dell'attuazione della misura in senso stretto e quella della predisposizione del nostro sistema di welfare ad affrontarla nella prospettiva impressa dalla Ue al nuovo corso delle politiche dell'occupazione, sociali e di Rmi.** Un corso, vale la pena di sottolinearlo, che può essere o meno condivisibile sotto diversi profili suggeriti dalla filosofia politica, ma che è ritenuto giustificabile alla luce della **sostenibilità delle politiche sociali** (pena la loro eccessiva onerosità, o la rinuncia ex ante – come sembra essere nel caso italiano - ad un loro più moderno sviluppo).



Sotto il primo profilo, della situazione vigente negli altri paesi dell'Europa a 25, non si può non partire dalla constatazione che allo stato tutti i paesi della Ue - ad **eccezione dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria** - dispongono di misure di Rmi basate su criteri e meccanismi di funzionamento ricorrenti (si tratta generalmente di una forma di assistenza di solito basata sulla prova dei mezzi e complementare ad altre erogazioni di sostegno, contributive o meno) ma diversificati nei vari paesi, riconducibili a:

- titolarità del diritto: singoli individui; famiglie; cittadini; residenti;
- soglia d'età: over 18 o over 25 (anche minori per il tramite dei genitori);
- condizionalità dell'erogazione: disponibilità al lavoro o alla formazione; iscrizione alle liste;
- l'entità dell'erogazione, che è omogenea in ciascuna misura nazionale per tutti i beneficiari e che normalmente è correlata a: a) bisogni primari; b) per legge o in relazione al sussidio di disoccupazione, al salario minimo o alla pensione minima;
- il periodo di godimento del diritto: quasi sempre illimitato; in alcuni casi limitato e prorogabile.

Inoltre, secondo una classificazione dell'Irs (cfr. E. Ranci Ortigosa, Paper Bari, 29 novembre 2007) i tipi di reddito minimo in Europa possono essere suddivisi in tre gruppi articolati su due estremi: (???)

- al primo estremo c'è il gruppo dei paesi che assumono il Rmi come misura universalistica ed onnicomprensiva, con: Lussemburgo, Austria, Repubblica Ceca, Polonia, Malta, Slovacchia e Romania;
- all'estremo opposto c'è il gruppo dei paesi in cui il Rmi è concepito come l'ultima possibilità per chi ha già usufruito di tutte le altre misure specifiche di assistenza categoriale (Francia, Finlandia, Germania, Irlanda e Inghilterra);
- il terzo gruppo è infine costituito dai paesi privi di una misura generale di sostegno/per la presenza di misure categoriali (Italia, Grecia, Ungheria) o per l'assenza di una misura nazionale di Rmi (Spagna, dove il Rmi è su base regionale).

## **Europa 2) – Evoluzione dell’azione europea sull’inclusione sociale**

**Questa situazione - ed è questa la seconda (e terza) ottica con cui guardare al Rmi nei termini delle sue evoluzioni e problematiche più attuali – dipende in una certa misura dall’azione di armonizzazione svolta dalla Ue nel campo delle politiche sociali una. Un’azione che ha già attraversato – anche per quanto riguarda il Rmi – una decisa evoluzione nel corso dell’attuazione del processo di inclusione sociale lanciato nell’ambito della Strategia di Lisbona.** Evitando qui l’elenco degli specifici passaggi è possibile – per quanto riguarda i due aspetti della volontà di diffusione del Rmi negli stati membri e delle relative funzioni auspiccate dalla Ue – 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, anche qui, alcuni passaggi. **Nel 2000, il Consiglio europeo di Nizza ha adottato, per l’attuazione della politica del 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 del 1999 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, favorito 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 introdotti criteri restrittivi per e periodi più brevi per la fruizione del primo tipo di sussidio).

## **NO NO NO**

Nelle Comunicazioni della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni si ribadisce 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).

### **Europa 3) - 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 una recente 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.

Può essere interessante, in conclusione di questa breve disamina, rilevare che il NAP Italia 2006- 2008 non ha previsto il varo di una misura di Rmi (ormai peraltro solo tratteggiabile e finanziabile come uno dei livelli essenziali di assistenza).

## **Cenni alla valutazione dell'esperienza (punti di forza e di debolezza della misura nazionale) dal Rapporto ufficiale e da altre ricerche sulla sperimentazione**

### 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, con la legge 388 del 2000, 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 rimane però 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.

## **2) Brevi considerazioni sugli esiti della sperimentazione**

(evitando per lo più il dettaglio sulle fasi e sulla dimensione, con una ‘restituzione’ incentrata sui primi 39 comuni).

Su 39 comuni: 24 al Sud e nelle isole, 10 nel Centro, 5 nel Nord.

**Di seguito alcuni cenni di valutazione della misura (basati sul Rapporto ministeriale di valutazione, sulla ricerca condotta dall’Ires e su altri contributi meno sistematici) sotto il duplice profilo della tipologia dei programmi e di inserimento e delle capacità, delle problematiche e degli effetti indotti dal Rmi sulla struttura interna dei settori sociali dei comuni erogatori.**

**Menzione alla varietà dei beneficiari e alla problematica dell’applicazione dei criteri e dei controlli**

### **I programmi hanno riguardato, nelle due fasi:**

- integrazione socio – relazionale (24,0% e 7,0%): crollo;
- 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%).

### **2) valutazione della misura in termini di capacità, problematiche ed effetti indotti sulle strutture di servizio sociale dei comuni erogatori**

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.

In ogni caso, ma 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 quantitativi superiori 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.

## **Cenni alla ‘mini diaspora’ delle leggi regionali degli anni 2000 dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.**

- **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 menio di 5.000 euro isee. Nin scale equivalenza/integrazione della misura nel sistema di welfare locale/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**”; **il 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**.

**Più in generale alcune regioni, nelle leggi attuative della 328/2000, hanno previsto l’istituzione di misure sperimentali di contrasto della povertà (poi non sempre attuate). Si tratta di: Emilia Romagna, Puglia, Piemonte, Toscana, Sardegna, Friuli, Lazio.**



## Conclusioni. Rmi: quale futuro?

Per concludere:

- L'introduzione del Rmi dovrebbe essere considerata non opzionale e assunta dai prossimi governi come un tassello imprescindibile di un sistema di welfare che voglia allo stesso tempo tutelare i soggetti più deboli e creare condizioni per forme di maggiore flessibilità occupazionale (ivi compresi gli ingressi dei più svantaggiati);
- dovrebbe integrarsi con i processi di ripensamento e riforma della gestione del mercato del lavoro in chiave 'attivante', tenendo così conto degli orientamenti europei ed evitando ulteriori allontanamenti dell'Italia dai paradigmi di funzionamento e di protezione sociale in essere. Ciò implica sviluppi di efficienza della governance territoriale dei sistemi di gestione del mercato del lavoro;
- non dovrebbe prescindere, anche in quanto 'politicamente scorretto', dalle indicazioni emerse dal Rapporto di valutazione della sperimentazione e dalle altre ricerche svolte su di essa;
- dovrebbe essere collocato in un'architettura che tenesse conto sia della riorganizzazione dei poteri e delle responsabilità del sistema socio-assistenziale, inserendosi anche nei processi evolutivi in essere nel welfare territoriale (programmazione territoriale di zona, processi di integrazione fra politiche, processi di professionalizzazione e di 'infrastrutturazione' del servizio sociale, etc.), ma anche nelle sue criticità;
- dovrebbe costituire un catalizzatore del riordino e razionalizzazione delle prestazioni economiche assistenziali.

Per fare tutto questo, e tenuto conto che nonostante i limiti per l'insieme di ragioni qui dette e che sostengono il modello Rmi come l'unico realmente sostenibile nel panorama italiano ed europeo, si dovrebbe forse pensare ad una sorta di 'costituente' del Rmi in Italia, che rilanci la misura in un'ottica attualizzata agli sviluppi e alle condizioni del presente, basandosi sull'insieme delle proposte teoriche fatte negli anni da numerosi studiosi, ad evitare oltretutto la dannosa situazione di una ricorsività sostanziale dei temi nel vuoto dell'iniziativa istituzionale sul tema.

Ma forse, nel caso del RMI, c'è anche da segnalare un certo svuotamento simbolico del valore della misura, su cui sarebbe opportuno per tutti noi riflettere alla luce dei suoi corsi e ricorsi ormai consolidati. Una riflessione di questa natura potrebbe forse offrire lumi sull'effettiva volontà di modernizzazione dei nostri governi.