

Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri a oggi

Emanuele Ranci Ortigosa
Irs, Milano

LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE ONOFRI

“La grande anomalia della situazione italiana”, più che l’entità della spesa complessiva per la protezione sociale, “riguarda piuttosto la struttura interna della spesa: i confronti europei mettono in luce infatti [...] marcate distorsioni”. Fra queste “risalta [...] l’assenza in Italia di uno schema di reddito minimo per chi è totalmente sprovvisto di mezzi. Tutti i Paesi europei sviluppati dispongono di questo tipo di schemi e servizi”.¹

La *Relazione finale* (28 febbraio 1997) della Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, dopo aver sviluppato tali valutazioni e avanzato proposte generali di riforma, tratta poi specificamente del “minimo vitale”, chiarendo che preferisce riprendere una terminologia già diffusamente in uso, ma “per superare il carattere ancora largamente discrezionale e aleatorio delle erogazioni”. La proposta formulata prevede, infatti, il passaggio da un sussidio caritativo a un vero e proprio diritto soggettivo di cittadinanza, tutelato e disciplinato dalla legge, definito su criteri universalistici e standardizzati, sottratto alla discrezionalità dell’amministrazione erogante, immune dall’aleatorietà delle risorse di bilancio, affiancato da articolate misure di accompagnamento, volte a reintegrare i beneficiari nel tessuto sociale ed economico circostante. Il minimo vitale deve costituire una rete di protezione cui qualsiasi cittadino, indipendentemente dal genere, dalla classe sociale, dalla professione, in condizioni di indigenza per ragioni non dipendenti dalla propria volontà, possa accedere per trovare un sostegno economico e/o l’offerta di opportunità e servizi per uscire dallo stato di bisogno. Esso è indirizzato alle fasce più deboli della popolazione; reintegra solo parzialmente la distanza fra le risorse del soggetto e la soglia di povertà, per attenuare la trappola della povertà; è indirizzato agli individui maggiorenni

il cui benessere è valutato in base alle risorse del nucleo familiare in cui sono inseriti, tenendo conto della composizione della famiglia e delle caratteristiche dei componenti; mira al reinserimento nel mondo del lavoro dei beneficiari, responsabilizzandoli alla ricerca attiva di un’occupazione, alla partecipazione a lavori socialmente utili e a programmi di formazione; è integrato con le politiche assistenziali locali e con le politiche attive del lavoro.

Il “minimo vitale” così proposto dalla Relazione assume quindi le caratteristiche che, per gli stessi autori, sono proprie del “reddito minimo garantito”.

L’introduzione di questo istituto comporta, per la Commissione, l’abolizione degli assegni familiari, dell’assegno per il nucleo familiare, della pensione e dell’assegno sociale. Al finanziamento del minimo vitale andranno gradualmente destinate le risorse rese disponibili dall’interruzione dei residui istituti di redistribuzione del reddito: integrazione al minimo, pensioni di guerra e, in genere, pensioni di indennità per invalidità.

Sulla stima della spesa prevista, il Rapporto si muove con cautela, ipotizzando per la copertura del 50% della soglia di quasi povertà (pari al 60% del reddito *pro capite*) in una fase iniziale, in cui gli istituti soppressi influiranno assai limitatamente sulla spesa, non meno di 15.000 miliardi di lire. A regime la spesa crescerà, ma sarà compensata dalla riduzione della spesa per gli istituti soppressi. Il costo aggiuntivo si collocherebbe all’interno della spesa complessiva per l’assistenza, spesa che dal 1985 al 1995, osservano gli autori del Rapporto, è declinata dal 5,4% al 3,5% del Pil, e che potrebbe mantenere inizialmente questo livello per elevarsi gradualmente al 4,2% nel 2001.

DAL 1997 AL 2007, FRA SPERIMENTAZIONE E ABBANDONO

A un anno dal Rapporto Onofri, le indicazioni della Commissione sul

“minimo vitale” vengono recepite dal Governo Prodi, che con la legge finanziaria 1998 e il successivo d.lgs. 237/98 prevede l’introduzione, e attiva la sperimentazione preliminare, a partire dal 1° gennaio 1999, del Reddito minimo di inserimento (Rmi), “misura di contrasto della povertà e dell’esclusione sociale”, attraverso il sostegno delle condizioni economiche delle famiglie esposte al rischio di marginalità e l’avvio di specifici programmi di inserimento. La sperimentazione, limitata a 39 Comuni nel biennio 1999-2000, viene poi estesa per una seconda fase ad altri 267 Comuni, componenti dei patti territoriali cui apparteneva qualcuno dei primi 39 Comuni (art. 8 c. 1 della l. 388/00).

La legge quadro 328/00, approvata quasi al termine della prima sperimentazione biennale del Rmi, non istituzionalizza direttamente il Rmi stesso, ma si limita a prevederne la generalizzazione a tutto il territorio nazionale con nuovo atto normativo, nell’ambito di una revisione complessiva del sistema di interventi di sostegno al reddito (art. 23) e di riordino delle misure assistenziali (art. 24). Previsioni rimaste tutte finora disattese.

Nella fase conclusiva della legislatura, il governo di centro-sinistra, presieduto da Amato, non porta a conclusione l’iniziativa sul Rmi. Prevalgono altre preferenze, l’attenzione si sposta sugli ammortizzatori sociali e, in vista del confronto elettorale, le risorse disponibili vengono destinate a un’integrazione dei minimi pensionistici. Anche le scadenze previste per la presentazione di una relazione al Parlamento sull’andamento e gli esiti della prima sperimentazione, da redarre anche sulla base degli esiti della valutazione attivata, non vengono rispettate.

Nel 2001 le elezioni politiche, come noto, esprimono una nuova maggioranza parlamentare e di governo, con differenti paradigmi valoriali e politici, che producono una lettura critica del Rmi e la sua radicale messa in discussione, ancor prima della conclusione della seconda fase di sperimentazione. Anzi, anche il contenuto del rapporto di valutazione sulla prima fase di sperimentazione, consegnato a fine maggio 2001, non viene reso noto.

Tuttavia, ampi stralci del rapporto vengono riproposti nel *Rapporto sulle*

Note

¹ Il tema qui considerato dalla Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della sfera sociale (correntemente chiamata, dal nome del suo presidente, “Commissione Onofri”) viene trattato nella *Relazione finale*, paragrafo “La spesa per l’assistenza”, a cura di F. Bimbi, P. Bosi, M. Ferrera, C. Saraceno; nell’Allegato 1 al *Documento di base n. 3*, “L’istituto del Minimo vitale: esigenze e proposte di riforma”, a cura di P. Bosi, M. Ferrera, C. Saraceno.

politiche contro la povertà e l'esclusione sociale (2002) predisposto dalla Commissione di indagine ministeriale sull'esclusione sociale, presieduta da Chiara Saraceno. Inoltre, la metodologia e i risultati dell'attività di valutazione sono stati esposti e discussi in seminari e convegni e, infine, ripresi in un numero speciale di *Prospettive Sociali e Sanitarie*.² Ignorando il rapporto di valutazione, il nuovo Governo afferma che i problemi riscontrati nel corso della prima fase sperimentale sono principalmente imputabili alle caratteristiche stesse dello strumento. Il "Patto per l'Italia" (7 luglio 2002), sancisce definitivamente la fine del periodo di sperimentazione, critica il Rmi come costoso e inefficace, prevede in sua vece l'adozione di una nuova misura denominata Reddito di ultima istanza (Rui). Il Rui dovrebbe avere carattere più limitato e selettivo del Rmi, intervenendo solo là dove non riuscissero ad arrivare le politiche redistributive del reddito e quelle per lo sviluppo occupazionale. Tale strumento, non meglio definito e mai attivato, avrebbe dovuto basarsi sul cofinanziamento, da parte dell'amministrazione centrale, di programmi regionali finalizzati a garantire un reddito essenziale ai cittadini in condizioni di marginalità estrema e con scarse *chance* lavorative e/o reddituali.

Il "Libro Bianco sul welfare" (febbraio 1993) e il Pan inclusione 2003-2005 (luglio 2003) riprendono sostanzialmente i contenuti del Patto per l'Italia e ribadiscono lo smantellamento del Reddito minimo a favore del Rui; la finanziaria 2004 (legge 350 del 24/12/2003) prevede un cofinanziamento dello Stato alle Regioni che istituissero il Rui, attraverso l'introduzione di un contributo di solidarietà sulle cosiddette "pensioni d'oro". Tale cofinanziamento non è poi mai stato attuato, neppure per la Regione Campania, che aveva istituito una misura di tal genere. La finanziaria 2005 (legge 311 del 30/12/2005) non fa nemmeno menzione del Rui.

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, come è noto, la materia assistenziale è potestà legislativa esclusiva delle Regioni e funzione amministrativa dei Comuni. Data l'inerzia governativa, alcune Regioni, in forza di tali competenze, assumono iniziative sul Rmi. Il Coordinamento degli assessori regionali alle politiche sociali, nel 2004, approva un documento di sollecitazione per l'introduzione di una misura di reddito minimo. Le Regioni Emilia Romagna (l.r. 2/03), Puglia (l.r. 17/03 e successive), Piemonte (l.r. 1/04), Campania (l.r. 2/04), Basilicata (l.r. 3/05), Toscana (l.r. 41/05), Sardegna (l.r.

23/05) e Friuli Venezia Giulia (l.r. 6/06), prevedono nelle proprie leggi l'introduzione in via sperimentale e con varie denominazioni di una misura di contrasto della povertà assimilabile al Rmi. La Regione Veneto finanzia un limitatissimo prosieguo della sperimentazione del Rmi nel Comune di Rovigo; la Regione Sicilia prevede interventi straordinari in favore dell'occupazione temporanea di ex beneficiari del Rmi. La maggior parte delle Regioni non va comunque oltre le previsioni normative o modesti impegni, anche perché ritiene che la misura possa essere realizzata solo con un consistente impegno economico dello Stato centrale, che il Governo Berlusconi evidentemente non ha intenzione di assumere.

Solo poche Regioni decidono di spingere oltre la propria iniziativa sul contrasto alla povertà: la Regione Campania approva per il triennio 2004-2006 l'introduzione in via sperimentale del Reddito di cittadinanza; la Regione Basilicata, con la legge sulla Promozione della cittadinanza solidale introduce in via sperimentale un programma di contrasto alla povertà largamente assimilabile al Rmi; mentre attualmente la Regione Friuli Venezia Giulia sta attivando il Reddito di base. Queste misure vengono tutte effettivamente implementate e stanno offrendo a loro volta interessanti materiali di analisi e riflessione.³

Le elezioni della primavera 2006 riportano al governo una maggioranza di centro-sinistra. Il programma dell'Unione prevede, fra l'insieme di misure per innovare le politiche sociali, anche l'introduzione del Rmi. Va ricordato che in questi anni numerosi esperti, Ferrera, Saraceno, Boeri e con loro il sottoscritto, sollecitano con i propri scritti l'introduzione di una tale misura e formulano in proposito anche stime relative ai costi. Il nuovo Governo Prodi, nella sua prima finanziaria 2007, non prende però in considerazione la questione. Afferma che le difficoltà finanziarie impediscono significativi investimenti in campo sociale, e con le ben modeste cifre rese disponibili privilegia il tema dell'assistenza alla non autosufficienza e del sostegno alle famiglie con figli. La questione si ripropone con la finanziaria per il 2008, ma senza grandi aperture alla misura, malgrado una significativa attenzione al tema espressa dalle confederazioni sindacali. Queste, e in particolare la Cgil, rimettono in discussione, e in parte almeno modificano, la diffidenza verso la misura espressa nel confronto che si era verificato nell'ultimo periodo del primo centro-sinistra, relativamen-

te alle strategie e alle priorità nelle politiche sociali

In luglio 2007, il Ministro della solidarietà sociale presenta finalmente al Parlamento la relazione sulle sperimentazioni del Rmi, come previsto dalla legge ma mai effettuato.

Quanto narrato evidenzia le resistenze che l'introduzione di una misura come il Rmi ha incontrato. Le prime sono state opposte già all'avvio della sperimentazione da componenti della stessa maggioranza politica e sociale, che sosteneva il primo governo di centro sinistra. Esse non erano dovute solo a ragioni di bilancio, ma anche a un diverso approccio ai problemi sociali, che privilegiava nettamente misure legate al rapporto di lavoro, anche se solo "passato", e diffidava culturalmente di un'attenzione posta sulla povertà come tale e di misure sospettate di risultare delle "trappole".

Scontata l'ostilità del centrodestra e quindi del governo Berlusconi, altre resistenze sono ravvisabili nei destinatari di misure in atto che, nel medio periodo, dovrebbero venire assorbite nel Rmi, come anche il Rapporto Onofri afferma, e nelle organizzazioni sociali che le rappresentano. Vi sono forti interessi costituiti e organizzati attorno alla conservazione dell'attuale sistema assistenziale settoriale e frammentato, le cui reazioni sono temute anche elettoralmente. Mentre la rappresentanza politica delle istanze di poveri e marginali, dispersi e disorganizzati, è quasi sempre assai debole (Ranci Ortigosa, 2007).

Da ultimo, le modalità di attivazione della sperimentazione non hanno certo concorso a creare alleanze fra i diversi livelli di governo delle politiche sociali (le Regioni e le Province sono state totalmente ignorate) e fra significative componenti sociali, che hanno assunto atteggiamenti di diffidenza se non di ostilità.

LA SPERIMENTAZIONE DEL RMI (1999-2004), I SUOI LIMITI, LE INDICAZIONI CHE OFFRE

I 306 Comuni complessivamente coinvolti nelle due fasi della sperimentazione⁴ rappresentavano il 3,8% dei Comuni italiani, con l'8,6% della popolazione residente. Per quasi due terzi erano localizzati nel Mezzogiorno, e ancora per quasi due terzi avevano meno di 5.000 abitanti. I nuclei familiari che hanno beneficiato della misura sono stati rispettivamente 25.000 e 41.000 nelle due fasi e 37.000 e 28.000 sono state le persone coinvolte nei programmi di inserimento.

I contesti in cui la sperimentazione è stata localizzata non sono rappresen-

tativi della composizione della realtà nazionale, ma evidenziano un'accentuata presenza di situazioni difficili per entità dei problemi, sia reddituali sia occupazionali, e sfavorevoli per la debolezza delle istituzioni e delle reti locali chiamate a fronteggiarle.

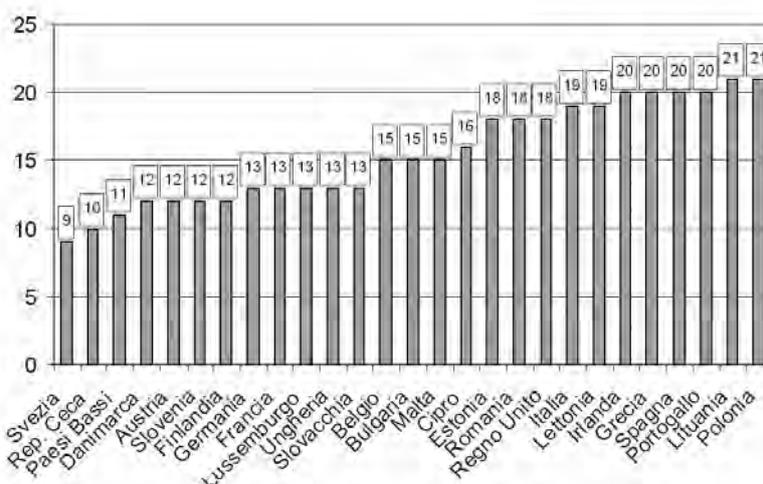
A questo dato "strutturale" si sono aggiunti limiti e difficoltà più specifici:

- la mancanza di una prospettiva pluriennale, soprattutto nella seconda fase, con effetti di disinvestimento;
- l'assenza di direttive chiare circa la gestione della sperimentazione;
- il mancato coinvolgimento delle Regioni e delle Province, che hanno assunto un atteggiamento distaccato e talora diffidente;
- il tardivo supporto per la formazione del personale e per la dotazione di strumenti informatici e di monitoraggio adeguati e omogenei;
- la mancanza di un supporto ai territori nell'organizzazione dei programmi di inserimento.

Nel valutare la sperimentazione, di tutti questi fattori occorre naturalmente tener conto. Quanto agli esiti, certamente un primo dato è il sostegno economico dato a famiglie in condizioni di povertà e marginalità. Questo ha consentito, anche dove non vi erano le condizioni di contesto o individuali per iniziative di inserimento, almeno esiti di "riduzione del danno": rientro nella legalità rispetto a insolvenze con il pagamento di utenze, affitti, debiti pregressi, con il seguente superamento anche di rischi di sfratto. Altri esiti sono stati l'assunzione di impegni di cura di familiari minori, anziani, disabili e lo svolgimento di programmi di riabilitazione. Dove possibile, si sono sviluppate iniziative di inserimento: scolarizzazione, formazione professionale, emersione del lavoro irregolare, inserimento lavorativo. Molti anche gli individui coinvolti nei lavori di pubblica utilità, con tutti i limiti, ma anche qualche aspetto positivo, di tale risposta. L'abbinamento dell'erogazione monetaria con la predisposizione di specifici percorsi di inserimento ha inoltre apportato elementi di novità e positività nella cultura e nella pratica assistenziale delle amministrazioni comunali coinvolte, sia in termini di capacità di diagnosi delle situazioni di bisogno e di progettazione di interventi e percorsi di inserimento più professionali e personalizzati, sia in termini di responsabilizzazione dei beneficiari nella direzione di una maggiore valorizzazione delle risorse personali e familiari, di recupero di dignità, auto-stima e capacità di "rimettersi in gioco". La sperimentazione ha inoltre sicura-

TAVOLA 1 La povertà in Italia e in altri Paesi europei

Quota di persone con reddito disponibile equivalente inferiore al 60% del reddito mediano nazionale disponibile equivalente



Fonte: Eurostat, 2005

mente stimolato un ripensamento e una riprogrammazione delle politiche e dei servizi sociali locali, in termini di valorizzazione delle competenze professionali, di integrazione tra attori, di assunzione di strategie di rete.

Vengono qui posti in luce degli esiti positivi individuati dalla valutazione, che sono stati per lo più ignorati, mentre sono state enfatizzate le carenze e le disfunzioni, che pure si sono verificate, soprattutto nelle situazioni già in partenza più fragili e meno attrezzate, subito messe in difficoltà dall'entità delle domande e dalla carenza di risorse per verificarle e gestirle. Tanto più che in assenza di accordi a livello nazionale, le richieste di collaborazione, a cominciare da quelle con l'amministrazione delle imposte, sono rimaste senza risposta. Si sono verificate quindi certe carenze, disfunzioni, favoritismi, ma non tali da pregiudicare sostanzialmente lo stimolo positivo esercitato dalla sperimentazione. Se si tiene conto dei contesti di effettuazione e dei limiti di sostegno e accompagnamento prima indicati, il giudizio d'insieme è incoraggiante. A meno che si intenda assumere come criterio decisivo di giudizio l'entità degli inserimenti lavorativi, che non sono l'obiettivo specifico del Rmi e che richiedono ben altre iniziative, soprattutto in zone dove la disoccupazione è dato strutturale e consolidato.

La sperimentazione ha positivamente svolto un'ulteriore sua funzione: quella di evidenziare le criticità e offrire quindi preziose indicazioni su come affrontarle e ridurle. A queste indicazioni si fa riferimento e si attinge nelle indicazioni e proposte, espresse nei paragrafi conclusivi di questo scritto (cfr. AA. VV., 2006).

RAGIONI E ATTUALITÀ DEL RMI IN UN ORIZZONTE EUROPEO

Il rischio di povertà in Italia affligge il 19% della popolazione, una soglia tra le più elevate, ben sopra la media dei Paesi europei (tavola 1). La povertà è quindi per il nostro Paese un problema presente e consistente. Malgrado ciò, per le politiche sociali e, più precisamente, per le politiche socio-assistenziali, spendiamo sempre meno. Confrontando la nostra spesa socio-assistenziale di dieci anni fa, quantificata dalla Commissione Onofri, con la spesa attuale, ricostruita da Bosi (2007), assumendo gli stessi criteri, si evidenzia infatti che tale spesa è scesa, sul Pil, dal 3,5% al 3% e, sul complesso della spesa per la protezione sociale, dal 14% al 12,5%.

La quota destinata alla spesa socio-assistenziale, dunque, si è ridotta rispetto al Pil e soprattutto rispetto all'insieme della spesa per la protezione sociale. Se poi si analizzano le funzioni cui viene destinata la spesa sociale, si vede che la voce della classificazione europea *housing and social exclusion* (abitazione ed esclusione sociale) rappresenta per l'Italia solo lo 0,1% del Pil, mentre la media europea è dello 0,9%, e ci sono Paesi che superano di molto tale livello: per esempio, la Francia con 1,3%, il Regno Unito

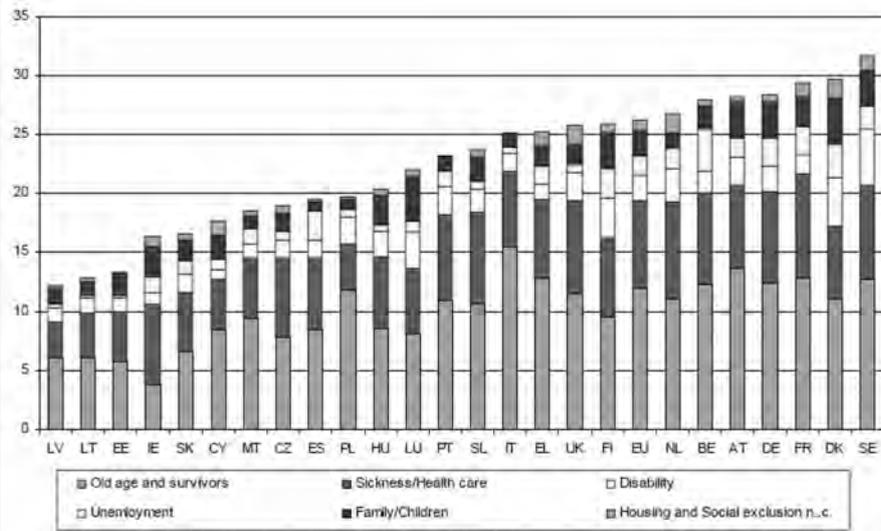
Note

2 Numero 13-15/2002. Vedi anche: Ranci Ortigosa, Mesini, 2002; Mesini, Ranci Ortigosa, 2004.

3 Va ricordato che la Regione Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano, così come alcuni Comuni del Nord, hanno attivato fin dagli anni '90 misure di contrasto alla povertà che prevedono sia erogazioni economiche sia misure di inserimento sociali, come ricorda Gambino (2006).

4 La valutazione della sperimentazione è stata svolta da soggetti autonomi, vincitori dei bandi ministeriali relativi alla prima sperimentazione (Irs, Cles, Fondazione Zancan), e alla seconda sperimentazione (Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos), con la direzione scientifica in ambedue i casi di Emanuele Ranci Ortigosa.

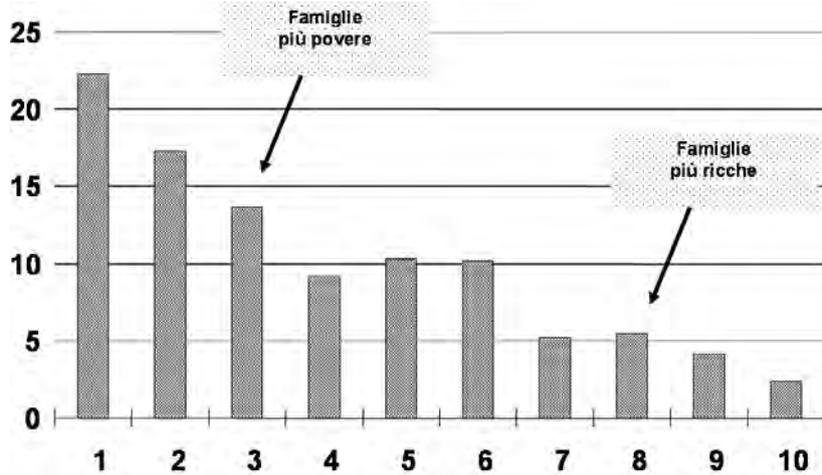
TAVOLA 2 Aree di intervento, percentuale su Pil 2004



Fonte: Commission Staff Working Document, "Supporting Document of the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007".

TAVOLA 4 Totale della spesa per l'assistenza

Distribuzione della spesa per decili di famiglie



Fonte: Irpet, Istituto regionale programmazione economica della Toscana

con 1,7%. Spendiamo, infatti, 11,5 euro *pro capite*, in Pps (*purchasing power standard*, "potere d'acquisto standardizzato") contro i 109,3 della Francia, i 116,8 della Germania e i 354,9 dei Paesi Bassi (tavole 2 e 3).

L'Italia, Paese con un grave problema di povertà, dedica quindi modeste risorse alla spesa socio-assistenziale e, soprattutto, destina una quota marginale di tale spesa specificamente al contrasto della povertà. La debole finalizzazione della spesa socio-assistenziale al contrasto della povertà trova conferma anche nell'analisi della distribuzione fra le famiglie di diverso livello di reddito delle erogazioni monetarie, che rappresentano tra l'85 e il 90% della spesa socio-assistenziale. Buona parte delle risorse così erogate beneficia, infatti, famiglie con livelli di reddito medio e anche alto, e solo poco

più del 50% va a beneficio dei decili di famiglie più povere (Sciclone, 2006). Se poi analizzassimo in tale chiave l'intera spesa per il welfare, vedremmo che di tale spesa solo il 12% va al 20% delle famiglie più povere, a fronte del 34% del Regno Unito, del 25% della Svezia, del 20% di Germania e Francia.

Con queste considerazioni, non intendo semplicisticamente affermare che il contrasto alla povertà debba essere l'unica finalità delle politiche sociali e l'unico indicatore di valutazione della loro efficacia e qualità, ma solo evidenziare che a questo obiettivo comunque rilevante l'Italia destina risorse scarse e per di più male utilizzate.

L'esito di questo insieme di fattori è la bassa efficacia dei trasferimenti sociali nella riduzione della povertà, anche questa confermata dal confronto con altri Paesi europei. I nostri trasfe-

TAVOLA 3 Spesa sociale per esclusione sociale

Paese	Spesa pro capite in Pps
Paesi Bassi	354,9
Danimarca	284,0
Lussemburgo	264,4
Svezia	181,8
Cipro	150,2
Finlandia	134,9
Belgio	120,3
Slovenia	119,9
Germania	116,8
Austria	113,5
Irlanda	113,1
Grecia	110,4
Francia	109,3
Repubblica Ceca	88,0
Slovacchia	62,1
Regno Unito	52,6
Spagna	38,7
Malta	37,9
Portogallo	37,3
Lituania	35,8
Hungheria	18,2
Estonia	17,5
Polonia	17,0
Lettonia	14,6
Italia	11,5

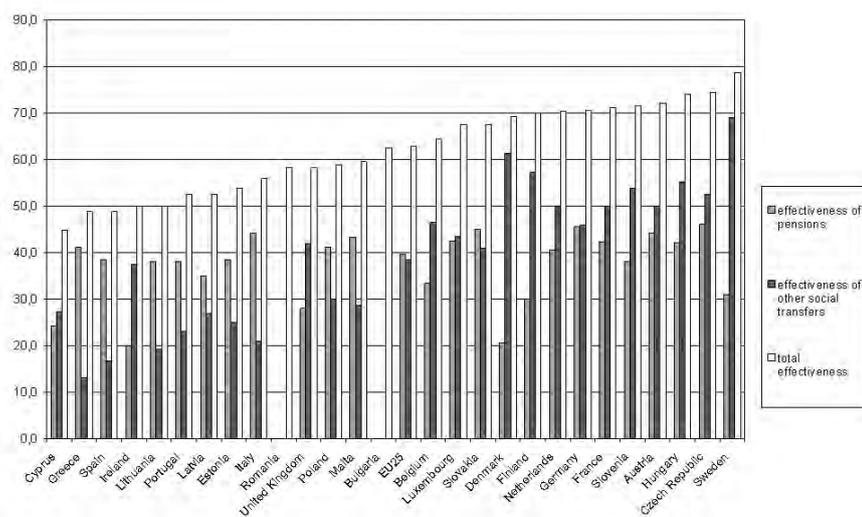
Fonte: Eurostat Esspros, 2004

rimenti socio-assistenziali abbattano di poco più del 20% la percentuale di popolazione a rischio di povertà, contro una media dei 25 Paesi europei prossima al 40%, e con cinque Paesi che raggiungono un'efficacia superiore al 50% (Svezia, Danimarca, Finlandia, Ungheria, Repubblica Ceca). Le tavole 5 e 6 evidenziano anche che il sistema pensionistico ha ovviamente ovunque una sua efficacia nel contenere la quota di popolazione in situazione di povertà, o a rischio di povertà, ma che i migliori risultati di abbattimento complessivo di tale quota si registrano nei Paesi dove sono finalizzati a questo scopo consistenti interventi socio-assistenziali, quali appunto il Rmi. Non a caso quasi tutti i Paesi europei l'hanno da tempo introdotto, sia pur in varie configurazioni coerenti alle diverse impostazioni generali dei loro sistemi di welfare.

IL RMI COME COMPONENTE DI UNA RIFORMA DELLE POLITICHE SOCIALI

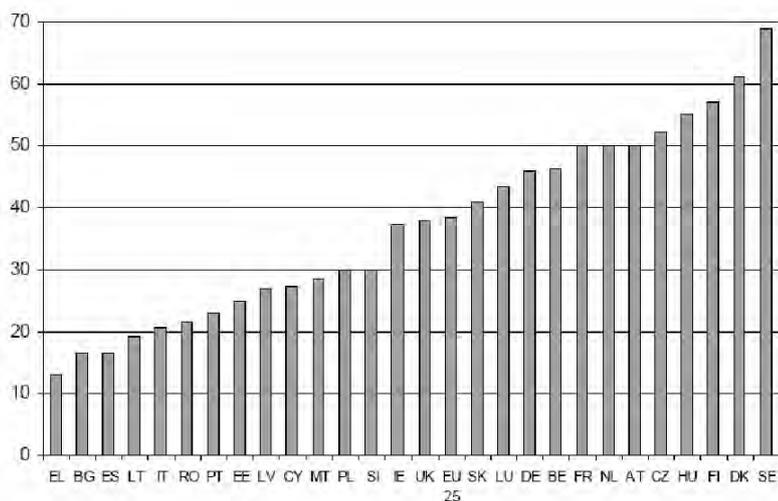
Il nostro sistema di welfare è assai poco efficace nel contrastare la povertà, come anche nel perseguire altre finali-

TAVOLA 5 Confronto tra l'efficacia delle pensioni e di altri trasferimenti sociali nella riduzione della povertà



Fonte: Eurostat Esspros, 2004

TAVOLA 6 Percentuale di riduzione del tasso globale di rischio di povertà conseguito dai trasferimenti sociali (escluse le pensioni)



Fonte: Commission Staff Working Document, "Supporting Document of the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007".

tà di rilievo, perché non è configurato in modo organico e coerente, ma si è costruito nel tempo per aggregazioni successive a carattere settoriale e categoriale, e con forti squilibri e incoerenze interne. Non è quindi nel suo insieme finalizzato su bisogni e problemi sociali individuati come prioritari. È poco redistributivo e tratta problemi analoghi in modo difforme, creando disuguaglianze. Non affronta i forti squilibri esistenti, in particolare territoriali, cosicché la distribuzione delle risorse, sia finanziarie sia di servizi, non è rapportata alla distribuzione dei bisogni e dei problemi sociali. Se si vogliono quindi affrontare seriamente bisogni e problemi, e in questa sede specificamente quelli della povertà, per sviluppare efficaci politiche di contrasto, è allora necessario prendere coraggio e mettere mano a

riforme profonde del nostro sistema di welfare (Ranci Ortigosa, 2006).

Tali riforme, richiedono un aumento complessivo delle risorse dedicate alla spesa socio-assistenziale, che impegni tutti i livelli di governo, e in primo luogo lo Stato, sempre esposti alla tentazione di contenere e talora ridurre proprio questo tipo di spese, certo non presidiate da potenti lobby. Le riforme richiedono anche, contestualmente, interventi di revisione e redistribuzione della spesa in atto tra le aree di bisogno e i vari servizi e interventi, tra le aree territoriali e, infine, tra le erogazioni monetarie e i servizi, cui in Italia, a differenza degli altri Paesi europei, va solo il 15% della spesa socio-assistenziale. L'allocazione delle risorse finanziarie rispecchia, infatti, e sostanza, tutti i limiti sopra richiamati.

Anche in merito ai più recenti atti di governo dal punto di vista delle politiche di contrasto alla povertà, si può osservare che l'aumento delle pensioni basse è misura ancora una volta categoriale, destinata solo a chi ha versato contributi, e selettiva sul livello della pensione goduta, con erogazioni non inversamente proporzionali a questo. Quanto all'erogazione agli incapienti, misura effettivamente redistributiva (non è però ancora ben definita la platea dei destinatari), ma solo *una tantum* e di importo limitato, una boccata d'ossigeno che non potrà certo incidere fortemente sulla situazione e le opportunità di "emersione" dei beneficiari. Per ciò che riguarda il problema casa, lo sgravio dell'Ici si disperde tra una platea assai vasta di beneficiari, che va oltre l'area della povertà, mentre più significative in termini distributivi sono le detrazioni fiscali sugli affitti.

Nel loro complesso, i provvedimenti richiamati in ordine al contrasto alla povertà esprimono una certa sensibilità distributiva, che per ora si esprime prevalentemente in termini occasionali e di breve periodo con l'*una tantum*, ma non modificano gli approcci tradizionali. Disperdono, infatti, risorse limitate su una platea vasta di beneficiari, rinunciano ad assumere un approccio universalistico e selettivo sul bisogno misurato con modalità omogenee, non sciolgono la contraddizione fra il considerare il reddito individuale o quello familiare, si limitano a erogazioni economiche, rinunciando a qualsiasi politica di inserimento e attivazione grazie al contatto e all'accompagnamento dei servizi territoriali.

Si rinuncia così ancora una volta a cominciare ad assumere gli elementi che qualificano in Europa il Rmi come politica elettiva contro la povertà. L'impatto potenziale, in termini di equalizzazione delle opportunità e di attivazione delle risorse presenti, di misure di questo tipo, rispetto a politiche di reddito minimo caratterizzate anche da azioni di inserimento, è infatti profondamente diverso. Una riflessione più approfondita sui costi/benefici nel medio periodo, sulla traccia di analisi e proposte che sono state espresse, l'avrebbe evidenziato.

Componente essenziale della ben diversa riforma che qui si propone sulla traccia del Rapporto Onofri, è l'introduzione di una misura nuova di contrasto alla povertà a carattere universalistico, disegnata e gestita in modo da assicurarne l'appropriatezza in ordine alle diverse e specifiche condizioni di bisogno, per ottenere una buona efficacia redistributiva e una forte atti-

vazione dei beneficiari. La lotta contro la povertà non può essere efficacemente condotta, infatti, con le sole erogazioni monetarie, pure necessarie, ma insieme cercando, ovunque possibile, la responsabilizzazione e l'attivazione dei beneficiari, grazie agli stimoli e all'accompagnamento che una qualificata rete territoriale di servizi può offrire.

Le ragioni addotte dal Rapporto Onofri per l'introduzione del "minimo vitale" rimangono attuali, e altre se ne aggiungono. L'universalità, e omogeneità della misura; il superamento di logiche discrezionali per la definizione di diritti di individui e famiglie; la selettività sul solo criterio dell'entità del bisogno; il superamento di approcci assistenzialistici e passivizzanti grazie alla combinazione fra l'erogazione economica integrativa del reddito, che garantisce al nucleo familiare condizioni di sostentamento (politica passiva), e l'iniziativa di inserimento sociale, che responsabilizza e stimola il soggetto in carico (politica attiva); sono questi gli elementi che caratterizzano il Rmi e che ne fanno la politica e la misura che appare di maggior efficacia nel combattere la povertà. L'analisi comparativa fra i Paesi europei rende evidente che proprio la presenza di misure specifiche, come appunto il Rmi, rappresenta un discrimine tra Paesi con maggiore e Paesi con minore efficacia nell'abbattere con interventi sociali la povertà (tavola 1).

Con il Rmi, già l'integrazione del reddito risulterebbe riqualificata rispetto alle attuali erogazioni monetarie. È infatti una misura universalistica e non categoriale, selettiva sul bisogno, ossia sulla carenza di risorse economiche di cui la famiglia dispone. Tali risorse vengono integrate fino a soglie di sostentamento, che tengono conto non solo del numero di componenti della famiglia, ma anche delle loro specifiche caratteristiche, che possono comportare necessità economiche ulteriori per ragioni di età, condizione di salute, bisogni di assistenza, presenza di uno o più adulti abili o meno al lavoro. E qui occorre coordinare le misure di Rmi con quelle per la famiglia, per la disabilità, la non autosufficienza, l'inserimento lavorativo, gli ammortizzatori sociali, e così via.

All'integrazione monetaria, che fronteggia le esigenze di onesta sopravvivenza, il Rmi unisce infatti misure di inserimento sociale, che debbono potersi articolare su una gamma di azioni assai varia (fuoriuscita da situazioni di illegalità, percorsi per il superamento di dipendenze, completamento dell'istruzione scolastica e professionale,

assunzione di oneri di cura familiare, percorsi di inserimento lavorativo), per rapportarsi ai bisogni e alle opportunità rilevate. Sono misure di supporto e promozione per aiutare i componenti la famiglia a valorizzare le risorse proprie e del contesto, ad attivarsi per cercare di emergere dalla propria condizione e acquisire via via crescente autonomia economica e sociale. Sono percorsi che operatori sociali e beneficiari devono insieme costruire e negoziare, sulla base di un'analisi condivisa della specifica condizione di ogni famiglia.

LO SVILUPPO SUL TERRITORIO DEL SISTEMA INTEGRATO DI SERVIZI E INTERVENTI

Il Rmi così configurato non è misura di facile introduzione, soprattutto perché l'approccio che assume e le conseguenti pratiche richiedono un salto di qualità rispetto alla logica e alle pratiche tuttora prevalenti in gran parte del nostro sistema assistenziale.

L'introduzione del Rmi implica quindi la scelta di una nuova e diversa politica sociale, tendente ad affidare al sistema dei servizi territoriali una sempre maggior responsabilità nella progettazione, gestione ed erogazione degli interventi, sia monetari sia di servizi. Una scelta generale, che deve quindi riproporsi anche per altre misure, quali gli interventi per famiglia e minori e per non autosufficienti, per citare altri campi che richiedono politiche nuove.

Lo sviluppo dei sistemi territoriali di servizi che, sulla traccia della l. 328/00, deve consolidarsi a livello di ambito distrettuale è, in questa visione, condizione e sfida decisiva per il futuro e la qualità del nostro welfare. Tale sviluppo deve basarsi su una diffusa presenza sul territorio di punti professionali di ascolto, orientamento e sostegno, in grado di gestire rapporti, valutare le situazioni, costruire e gestire progetti di intervento appropriati e personalizzati per gli individui, le famiglie, i gruppi sociali, potendo contare per la loro attuazione su una rete articolata e diversificata di servizi e interventi, e di una rete di interlocutori pubblici e privati di varia natura, missione, competenza.

La sperimentazione del Rmi ha evidenziato che, per assolvere alle funzioni e alle responsabilità ad esso affidate, il sistema dei servizi territoriali necessita di sviluppo adeguato, integrazione, qualificazione, sul piano organizzativo e professionale. Su questo terreno si registrano gravi e diffusi ritardi, soprattutto ma non solo del Mezzogiorno, che generano ulteriori disparità, e che vanno affrontati con specifiche

iniziative programmatiche e finanziarie, concordate fra governo e Regioni, e verificate nei loro esiti. Soprattutto per la sua dimensione di inserimento e promozione sociale, il Rmi non può essere gestito a livello di piccoli o medio-piccoli Comuni, privi delle competenze professionali e della rete territoriale necessaria. Va gestito a livello di ambiti distrettuali, impegnando le Regioni a un forte accompagnamento, diretto o tramite le Province.

Lo sviluppo della rete dei servizi è essenziale anche per valorizzare la riqualificazione dei rapporti fra amministrazione e cittadini, che l'esperienza del Rmi ha evidenziato, in termini di tendenziale superamento di un rapporto paternalistico, se non clientelare, fra questuante ed elargitore, e di proposizione di un rapporto più corretto di verifica dell'esistenza dei requisiti relativi a un diritto, di successiva analisi della condizione familiare e negoziazione di eventuali misure di inserimento, su cui stipulare reciproci impegni. Maggior trasparenza e dignità, quindi, sia per il richiedente sia per l'operatore, e promozione di una cultura di cittadinanza anche in realtà che ne erano molto lontane.

È impossibile, anche per vincoli economici, ma non solo per questi, costruire istituti e prospettive quali quelli indicati, senza rimettere profondamente in discussione e riformare l'attuale sistema di assistenza e le sue consolidate erogazioni monetarie, per riordinare le finalità e i criteri di erogazione e per riproporzionare le risorse da esse assorbite e quelle destinate allo sviluppo dei servizi. Il Rapporto Onofri assumeva come obiettivo che si destinasse ai servizi "oltre un terzo della spesa complessiva". L'introduzione pur graduale del Rmi richiede quindi di procedere contestualmente a un'effettiva riforma del sistema vigente, che trasferisca a Regioni e Comuni le funzioni e le misure ancora centralizzate e le relative risorse, e che definisca progressivamente i livelli essenziali delle prestazioni, sia in termini di diritti delle persone e delle famiglie, sia in termini di presenza di servizi e prestazioni sui territori, in una certa quantità e con certa qualità.

IN MERITO AL COSTO DEL RMI

Quanto può costare introdurre il Rmi? La tavola 7 mostra le stime, certamente solo indicative e da verificare ulteriormente, da noi effettuate nel rapporto di valutazione della seconda sperimentazione.

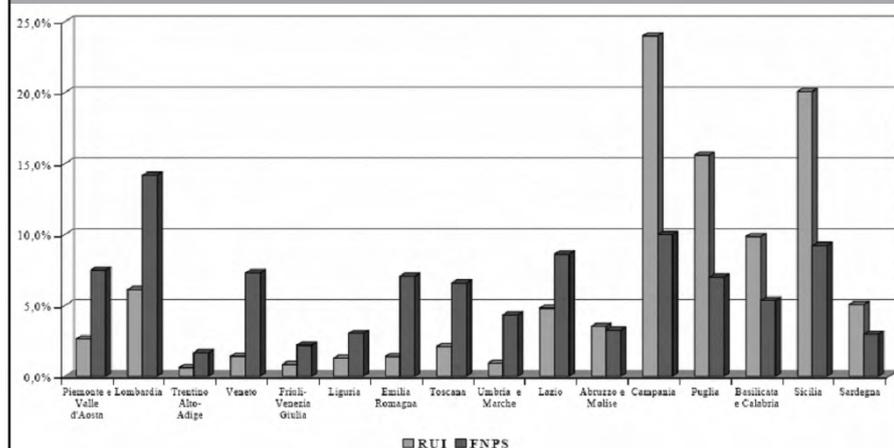
Le stime riportate assumono che accedano effettivamente al beneficio solo una parte dei potenziali beneficiari, circa il 70%, livello superiore

TAVOLA 7 Stime relative agli impegni necessari all'introduzione del Rmi

Soglia a cui effettuare l'integrazione per una sola persona	Specifiche	Numero potenziali famiglie beneficiarie	Spesa complessiva su base annua (euro)
€ 302 (€ 341 importo medio per famiglia)	Rmi schema base (posse- sso immobiliare esclude dalla misura) senza dedu- zione canone affitto	832.514 famiglie potenziali 587.873 famiglie attese (take up rate 70%)	3,4 miliardi 2,4 miliardi
	Rmi schema base (pos- sso immobiliare esclude dalla misura) con dedu- zione canone affitto	1.108.699 famiglie potenziali 782.899 famiglie attese (take up rate 70%)	4,54 miliardi 3,2 miliardi
	Rmi con Isee quale stru- mento di misurazione del- la situazione economica	509.839 famiglie attese (take up rate 70%)	2,13 miliardi

Fonte: Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, *Valutazione della seconda sperimentazione dell'istituto del reddito minimo di inserimento, 2004.*

TAVOLA 8 Confronto fra l'attuale distribuzione del fondo sociale e un'ipotesi di distribuzione per una misura di contrasto alla povertà tipo Rmi



Fonte: Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, *Valutazione della seconda sperimentazione dell'istituto del reddito minimo di inserimento, 2004.*

a quello effettivamente verificatosi nella sperimentazione. Considerando anche altre stime, fatte da De Vincenti, Sestito, Sciclone e, più recentemente, da Boeri, io credo che, assumendo come base di partenza un'integrazione assai limitata (sui 300 euro per una famiglia composta da una persona), si può definire un livello realistico di spesa pari a 3,2 miliardi di euro per i primi anni di erogazione, riferendosi alle sole erogazioni economiche, livello che è destinato a crescere gradualmente.

Non approfondisco qui nel merito il problema del finanziamento della misura, per il quale richiamo quanto già affermava il Rapporto Onofri sul recupero delle risorse da altre misure vigenti che andrebbero gradualmente eliminate perché meno coerenti e funzionali rispetto a politiche universalistiche di contrasto alla povertà, naturalmente con attenzione e rispetto per i diritti già acquisiti. Tale problema va comunque affrontato all'interno di una

scelta più generale sul finanziamento delle politiche per il welfare, in merito alla quale mi ritrovo pienamente con quanto scrive nel suo contributo Paolo Bosi, cui quindi rinvio.

UN'INTRODUZIONE CONCERTATA E GRADUALE DEL RMI E DEI RELATIVI LIVELLI ESSENZIALI

L'introduzione del Rmi può avvenire solo ricercando e costruendo un'intesa concertata fra Stato, Regioni e autonomie, e ricercando il maggior consenso possibile delle organizzazioni sindacali e sociali. E richiede, come si è detto, la contestuale individuazione e definizione dei relativi livelli essenziali.

Anche la problematicità costituzionale, per il campo assistenziale, di fondi statali erogati alle Regioni o agli enti locali con vincolo di destinazione, può essere superata definendo i livelli essenziali (Cost. art. 117, c. 2 lett. M). Le risorse statali individuate potrebbero infatti essere parte del fondo sociale,

mentre il loro utilizzo da parte delle Regioni per realizzare il Rmi potrebbe essere assicurato da livelli essenziali che impegnassero le Regioni e gli enti locali alla realizzazione di certi servizi e, nel caso, anche a un minimo di spesa *pro capite* per tali misure.

A mio modo di vedere, i livelli sono finalizzati a definire specifici diritti relativamente a delle prestazioni e a dei percorsi assistenziali atti a garantire i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, come recita la nostra Costituzione (Ranci Ortigosa, Crepaldi, Falciatore, Giorgi, 2003). Ritengo che un reddito minimo per vivere sia uno di questi diritti fondamentali da riconoscere e rendere esigibile.

Per affermare efficacemente dei diritti con contenuti via via più adeguati, è necessario procedere contestualmente ad affermare dei livelli via via più elevati e qualificati di prestazioni (intendendo questo termine in un'accezione estesa, multidimensionale) su tutto il territorio nazionale, in modo che la disponibilità di quella prestazione, offerta da una rete di servizi territoriali, renda il diritto effettivamente esigibile.

Le due dimensioni, l'una relativa a ciò che i servizi devono effettivamente fare, l'altra relativa al grado di affermazione di diritti, devono procedere contestualmente. Il diritto, anche se sarà inizialmente limitato, per poi svilupparsi gradualmente, va comunque subito declinato, anche al fine di poter agire in termini di azione rivendicativa, individuale o collettiva, e premere così sulle istituzioni affinché sviluppino i servizi previsti.

Un grave problema, come abbiamo accennato, è che la rete dei servizi è particolarmente debole in aree del Paese dove invece la povertà è particolarmente presente, e che quindi uno sviluppo accelerato dei servizi in queste aree è decisivo anche per l'introduzione del Rmi e richiede dunque efficaci interventi perequativi, la cui distribuzione rapportata all'entità della povertà presente nelle diverse regioni risulta assai diversa dall'attuale distribuzione del fondo sociale (tavola 8).

Non poche difficoltà incontra la prova dei mezzi, che seleziona gli aventi diritto. Senza entrare in altre complesse questioni, mi limito qui ad osservare che nei redditi da considerare vanno incluse tutte le erogazioni assistenziali di cui la famiglia beneficia (l'Isee non le considera), mentre va dedotto dal reddito l'affitto, che espone chi non è proprietario ad oneri assai consistenti. La scala di equivalenza deve dare peso adeguato a componenti minori, disabili, anziani, non autosufficienti, per

includere quindi elementi di politiche familiari e assistenziali, che avranno ovviamente anche altre componenti.

È essenziale che l'istituto del Rmi venga monitorato in modo adeguato, senza le gravi lacune che la valutazione ha registrato nelle sperimentazioni, per poter così procedere ad aggiustamenti, correzioni, integrazioni *in progress*. Deve trattarsi di un monitoraggio non solo sulla correttezza contabile e sulla serietà del controllo degli aventi diritto, ma anche sulla qualità della conduzione (in particolare dell'inserimento) e i suoi esiti. Esso va incentivato con premi/sanzioni alle amministrazioni regionali e locali.

Per un'introduzione graduale del Rmi non è possibile ripetere la sperimentazione, scegliendo alcuni territori e lasciandone fuori gli altri. Troppo contraddice la logica di una misura universalistica offerta a tutto il Paese. La gradualità potrebbe invece realizzarsi partendo da livelli di integrazione del reddito notevolmente bassi e quindi non ottimali, crescenti via via negli anni (da 300 a 350, a 400 euro sul nucleo di un singolo, e così via) e privilegiando all'avvio le famiglie che, a una situazione di fragilità economica, uniscano altre situazioni di fragilità, come la presenza di persone non autosufficienti o disabili, o la monogenitorialità, o i numerosi figli a carico. I nuclei insomma che uniscono a un elemento di povertà economica elementi di fragilità e onerosità sociale, che possono costituire anche fattori penalizzanti ai fini dell'inserimento sul mercato del lavoro.

Ovviamente tali limitazioni espongono a critiche anche fondate, ma una strategia di passi graduali rappresenta un modo realistico di introdurre una nuova misura urgente e necessaria, evitando che impostazioni più esigenti e intransigenti ottengano come risultato un rinvio a tempo indefinito, favorendo chi, per le più diverse ragioni, si oppone a tale misura e preferisce le sole erogazioni monetarie, più o meno redistributive.

Un'ultima considerazione: a conclusione del secondo paragrafo sono state indicate alcune resistenze che la proposta del Rmi ha incontrato e si è poi visto come la sua introduzione possa avvenire solo entro una prospettiva di coraggiosa riforma delle nostre politiche sociali. Perché la proposta di introduzione del Rmi possa ottenere adeguato consenso politico e sociale, e quindi avere possibilità di esito positivo, occorre che chi la promuove assuma quella "logica di scambio" che anche il rapporto Onofri evoca. Occorre cioè che, al di là della tutela dei diritti acquisiti, i

sacrifici richiesti a chi attende benefici da misure in vigore ma che l'introduzione del Rmi porterà via via a rivedere, vengano bilanciati da una contropartita certa e immediata, e quindi credibile. Senza di questo, le resistenze sarebbero fortissime, perché soprattutto chi già è in difficoltà non può lasciare il certo per l'incerto, anche se questo è teoricamente migliore. Occorre che la contropartita sia certa, sia definita e tutelata come diritto effettivamente e tempestivamente esigibile. L'uovo oggi è più apprezzato e convincente della promessa di una gallina domani.

Bibliografia

AA. VV., "Reddito minimo di inserimento", numero speciale di *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 13-15, 2002.

AA. VV., "Povertà, politiche di contrasto, reddito di inserimento", numero speciale di *Prospettive Sociali e sanitarie*, 17-18, 2006.

Bosi P., "L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 19-20, 2007.

Commissione d'indagine sull'esclusione sociale,

Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997-2001, Carocci, Roma, 2002.

Gambino A., "Le iniziative regionali dopo il Reddito minimo", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 17-18, 2006.

Mesini D., Ranci Ortigosa E., "Il Reddito minimo di inserimento", in Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci, Roma, 2004.

Ministero della Solidarietà sociale, Direzione generale per la gestione del Fondo nazionale per le Politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale, *Attuazione della sperimentazione del Reddito minimo di inserimento e risultati conseguenti, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, del d.lgs. 237/1998 e dell'articolo 23, comma 1 della l. 328/2000*, giugno 2007.

Ranci Ortigosa E., "Una riforma radicale", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 9, 2006.

Ranci Ortigosa E., "I poveri, chi li rappresenta?", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 12, 2007.

Ranci Ortigosa E., Crepaldi C., Falcione G., Giorgi G., "Una proposta per attuare i Liveas", in AA. VV., "Livelli essenziali delle prestazioni sociali. Dai principi alla pratica?", numero speciale di *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 15-17, 2003.

Ranci Ortigosa E., Mesini D., "Il Rmi nel primo biennio di sperimentazione: luci e ombre della sua realizzazione", *L'Assistenza Sociale*, 3-4, luglio-dicembre 2002.

Sciclone N., "Il reddito minimo di inserimento: serve per contrastare la povertà?", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 17-18, 2006.

Che cosa è andato storto?

Cristiano Gori, * Ilaria Madama **

* Irs, Milano

** Università degli Studi di Milano

"Nel contesto istituzionale italiano affrontare i temi della spesa per l'assistenza pone in una condizione di disagio". Così si apre il capitolo dedicato al settore socio-assistenziale del rapporto della Commissione Onofri, nominata dall'allora governo Prodi nel gennaio del 1997 con l'ambizioso mandato di progettare la riforma del *welfare state* italiano. Il disagio espresso dalla Commissione nasceva da uno sguardo lucido sulle condizioni delle politiche socio-assistenziali in Italia. Queste politiche, infatti, erano sino ad allora cresciute come un'appendice del sistema pensionistico, rimanendo schiacciate tra esso e la sanità. Partendo da una valutazione assai critica dell'esistente, la Commissione delineò un ambizioso progetto di riforma, articolato in diverse proposte.

Trascorsi dieci anni, è tempo di stilare un primo bilancio dell'influenza che queste proposte hanno esercitato sulle politiche socio-assistenziali del nostro Paese. Per farlo, si compie un

percorso in quattro parti, di cui la prima illustra le proposte avanzate dalla Commissione. La seconda parte valuta le realizzazioni: attraverso l'utilizzo dei diversi indicatori empirici disponibili si cerca di capire se e in che misura gli obiettivi allora definiti siano stati raggiunti. Nella terza parte si prova a comprendere "che cosa è andato storto", cioè per quali ragioni le proposte siano state sinora realizzate solo marginalmente; ci si interroga sui fattori politici, istituzionali e culturali che hanno determinato questo esito. L'articolo si conclude delineando alcune ipotesi in merito allo scenario del 2017, ventennale della Commissione Onofri.

LE PROPOSTE

La Commissione suggerì una strategia complessiva per la riforma dell'assistenza sociale in Italia. Il punto di partenza era la ricomposizione della struttura della spesa di welfare, incrementando quella dedicata all'as-