



DOCUMENTAZIONE RELATIVA A REDDITO DI CITTADINANZA E SALARIO MINIMO GARANTITO

Rapporto n. 3

LE PRINCIPALI ESPERIENZE ITALIANE IN MATERIA
DI REDDITO MINIMO DI INSERIMENTO (RMI)
E DI REDDITO DI ULTIMA ISTANZA (RUI)

Venezia, ottobre 2009

DOCUMENTAZIONE RELATIVA A REDDITO DI CITTADINANZA E SALARIO MINIMO GARANTITO

Rapporto n. 1

Rassegna di letteratura internazionale

Rapporto n. 2

Esperienze di reddito minimo di ultima istanza e modelli/simulazioni di reddito di cittadinanza in alcuni Paesi dell'Unione Europea

Rapporto n. 3

Le principali esperienze italiane in materia di Reddito minimo di inserimento (Rmi) e di Reddito di ultima istanza (Rui)

I 3 Rapporti sono stati redatti da un gruppo di lavoro coordinato da Bruno Anastasia e Maurizio Rasera (dell'Osservatorio Mdl di Veneto Lavoro) cui hanno partecipato:

Adriano Cancellieri, assegnista di ricerca del Dipartimento di Sociologia, Università di Padova

Massimiliano Collavo, tecnico informatico, opencontent

Anita Guelfi, economista, collaboratrice Isae

Claudia Mantovan, assegnista di ricerca del Dipartimento di Sociologia, Università di Padova

Romano Mazzon, dottorando, Dipartimento di Sociologia, Università di Padova

Pierangelo Spano, economista, consulente in politiche sociali

Alessio Surian, ricercatore presso il Dipartimento di Scienze dell'Educazione, Università di Padova

Tania Toffanin, dottoranda in scienze del lavoro, Dipartimento lavoro e welfare, Facoltà di Scienze

Politiche, Università statale di Milano

Nello specifico la redazione dei singoli Rapporti è così attribuibile:

Rapporto n. 1: Alessio Surian, Tania Toffanin, Adriano Cancellieri, Claudia Mantovan, Romano Mazzon

Rapporto n. 2: Anita Guelfi (par. 2.2, 2.3 e 2.4), Alessio Surian, Tania Toffanin, Adriano Cancellieri, Claudia Mantovan, Romano Mazzon (par. 2.5, 2.6 e 2.7)

Rapporto n. 3: Pierangelo Spano

Rapporto n. 4: Bruno Anastasia, Maurizio Rasera, Pierangelo Spano

Le introduzioni a ciascun Rapporto sono state curate dai coordinatori.

Parte integrante del lavoro è stata la realizzazione della piattaforma web per la fruizione dei contenuti relativi al reddito di cittadinanza (<http://reports.opencontent.it/Strumenti>) realizzata da Massimiliano Collavo

Si ringraziano inoltre:

il prof. Ugo Trivellato (Università di Padova), il dott. Domenico Tranquilli (direttore Agenzia del lavoro del Friuli Venezia Giulia), la dott.ssa Floriana Nicolè (Comune di Rovigo), il dott. Sergio Rosato e il dott. Maurizio Gambuzza (Veneto Lavoro) per la partecipazione al seminario di impostazione del lavoro di ricerca; la dott.ssa Francesca Vingiani (Regione del Veneto - Direzione per i Servizi Sociali, Servizio Prevenzione delle Devianze, Funzionario Responsabile Ufficio Carcere e Marginalità Sociale) e la dott.ssa Bruna Leporini (Responsabile Tecnico Osservatorio Regionale Devianze, Carcere e Marginalità Sociali Azienda Ulss n. 16 di Padova) per le ripetute occasioni di collaborazione e di confronto.

Rapporto n. 3

LE PRINCIPALI ESPERIENZE ITALIANE IN MATERIA DI REDDITO MINIMO DI INSERIMENTO (RMI) E DI REDDITO DI ULTIMA ISTANZA (RUI)

3.1.	Premessa. Il quadro normativo nazionale e regionale di riferimento	5
3.2.	La sperimentazione nazionale: il Reddito minimo di inserimento	8
3.2.1.	Il contesto di riferimento.....	9
3.2.2.	L'importo assegnato	9
3.2.3.	Obiettivi e finalità dell'intervento.....	9
3.2.4.	Destinatari e beneficiari	9
3.2.5.	Requisiti di accesso	10
3.2.6.	Prova dei mezzi	10
3.2.7.	Decadenza dalla prestazione	10
3.2.8.	Obblighi e vincoli	10
3.2.9.	Modalità di accesso alle graduatorie	10
3.2.10.	Valutazione e sistema di controlli	10
3.2.11.	Ruolo dei comuni	11
3.3.	Campania: il reddito di cittadinanza	11
3.3.1.	Il contesto di riferimento.....	11
3.3.2.	L'importo assegnato	12
3.3.3.	Obiettivi e finalità dell'intervento.....	12
3.3.4.	Destinatari e beneficiari	12
3.3.5.	Requisiti di accesso	13
3.3.6.	Prova dei mezzi	13
3.3.7.	Cumulabilità con altri interventi	13
3.3.8.	Decadenza dalla prestazione	13
3.3.9.	Obblighi e vincoli	13
3.3.10.	Modalità di accesso alle graduatorie	13
3.3.11.	Valutazione e sistema di controlli	14
3.3.12.	Ruolo dei comuni	14
3.4.	Basilicata: il Programma di promozione della cittadinanza sociale (Pcs).....	14
3.4.1.	Il contesto di riferimento.....	15
3.4.2.	L'importo assegnato	15
3.4.3.	Obiettivi e finalità dell'intervento.....	15
3.4.4.	Destinatari e beneficiari	15
3.4.5.	Requisiti di accesso	15
3.4.6.	Cumulabilità con altri interventi	16
3.4.7.	Decadenza dalla prestazione	16
3.4.8.	Obblighi e vincoli	16
3.4.9.	Modalità di accesso alle graduatorie	16
3.4.10.	Valutazione e sistema di controlli	16
3.4.11.	Ruolo dei comuni	17
3.5.	Friuli Venezia Giulia: il reddito di base per la cittadinanza (RdB)	17
3.5.1.	Il contesto di riferimento.....	17
3.5.2.	L'importo assegnato	17
3.5.3.	Obiettivi e finalità dell'intervento.....	18
3.5.4.	Destinatari e beneficiari	18
3.5.5.	Requisiti di accesso	18
3.5.6.	Prova dei mezzi	18
3.5.7.	Cumulabilità con altri interventi	18
3.5.8.	Decadenza dalla prestazione	19
3.5.9.	Obblighi e vincoli	19
3.5.10.	Modalità di accesso alle graduatorie	19
3.5.11.	Valutazione e sistema di controlli	19
3.5.12.	Ruolo dei comuni	19

3.6.	Lazio: il Reddito minimo garantito (Rmg)	20
3.6.1.	Il contesto di riferimento.....	20
3.6.2.	L'importo assegnato	20
3.6.3.	Obiettivi e finalità dell'intervento.....	20
3.6.4.	Destinatari e beneficiari	21
3.6.5.	Requisiti di accesso	21
3.6.6.	Prova dei mezzi	21
3.6.7.	Cumulabilità con altri interventi	21
3.6.9.	Decadenza dalla prestazione	21
3.6.10.	Obblighi e vincoli	22
3.6.11.	Modalità di accesso alle graduatorie	22
3.6.12.	Valutazione e sistema di controlli	22
3.6.13.	Ruolo dei comuni	22
3.7.	Tratti in comune e criticità	22
3.7.1.	La capacità di targeting	23
3.7.2.	Quantificazione della soglia di povertà	25
3.7.3.	Slack temporale.....	25
3.7.4.	Azioni complementari e coordinamento.....	26

3.1. Premessa. Il quadro normativo nazionale e regionale di riferimento

Per entrare nel merito del complicato sistema di competenze e responsabilità che caratterizza l'attuale assetto degli interventi di contrasto alla povertà è necessario fissare, sia pure sommariamente, alcuni riferimenti concettuali e normativi.

Il modello italiano ha le sue fondamenta nella Costituzione Repubblicana che afferma una serie di diritti individuali: diritto al lavoro, alla salute, all'istruzione, ecc.

A partire da questa cornice sono serviti decenni perché si approvassero leggi capaci di disegnare un welfare universale:

- lo statuto dei lavoratori è del 1970;
- la riforma sanitaria è del 1978 (poi aggiornata nel 1992 e nel 1999);
- la riforma sociale che ha superato la legge Crispi del 1890 è del 2000;
- la previdenza è da anni al centro di forti dibattiti ed è stata oggetto di riforme importanti nel 1995 e nel 2006.

I sistemi di welfare, attraverso la definizione di diritti individuali esigibili, sviluppano funzioni tipicamente di carattere redistributivo.

Nel corso degli anni la società ha subito una serie di evoluzioni e cambiamenti che mettono alla prova l'impianto generale e i singoli strumenti del sistema di welfare. In particolare in questa fase storica le azioni di tipo redistributivo gestite a livello centrale sono sottoposte a critiche e ripensamenti verso modelli di gestione più vicini al cittadino e per questo gestiti a livello decentrato.

In questa prospettiva va cercato il significato dell'equilibrio, proposto nella versione riformata nel 2001 del titolo V della Costituzione, tra funzione centrale e locale. Un decennio non è ancora bastato a rendere esplicite le implicazioni di questa nuova impostazione e chiarire le conseguenze derivanti dalla definizione - assegnata allo Stato - dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lettera m, Cost.) rispetto alla responsabilità - assegnata alle Regioni - di interpretare le esigenze delle loro comunità di riferimento e conseguentemente finanziarle.

I ritardi e le incertezze nella realizzazione della parte di Costituzione che declina l'autonomia finanziaria o il cosiddetto "federalismo fiscale" rendono incognita la soluzione di questa equazione e rendono oltremodo difficile un'attenta e credibile programmazione delle risorse, cosicché le politiche vengono finanziate a seconda delle contingenze e la separazione delle responsabilità (tra i diversi livelli di governo) viene spesso rimessa in discussione da provvedimenti incoerenti.

Il sistema di welfare italiano si trova per molti aspetti nel bel mezzo di una transizione incompiuta dove alle diagnosi non sono seguiti gli opportuni interventi¹.

Un caso emblematico in questo senso è l'assenza di una politica unitaria di lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Il nostro sistema si regge su un insieme non sempre ordinato di interventi di natura categoriale per i quali non è semplice ritrovare un quadro organico di coerenza soprattutto sulla delicata frontiera tra la sfera lavorativa e quella assistenziale. La separazione, che affonda le sue radici anche sugli storici squilibri di risorse destinate a questi diversi pilastri del sistema di welfare, lascia scoperte diverse situazioni di bisogno.

Su questo storico gap - per il quale l'Italia è stata fatta oggetto di richiami anche in sede comunitaria essendo l'unico paese assieme alla Grecia a non disporre di un intervento dedicato al contrasto della povertà - non sono riuscite ad organizzare un intervento risolutivo le sperimentazioni nazionali del Reddito minimo di inserimento né le iniziative regionali promosse a valle della riforma del titolo V.

1. Lunga è la sequenza di studi e analisi prodotte fin dai tempi della Commissione Onori (1998), passando poi per il Libro Bianco del Welfare (2002) e gli studi prodotti dal Ministero del lavoro sulla spesa sociale fino ai più recenti Libro Verde (luglio 2008) e Libro Bianco (aprile 2009) promossi dal Ministro del welfare.

La scelta di procedere con la sperimentazione nazionale di un intervento come il reddito minimo di inserimento prevista dal d.lgs 237/98 lasciava intendere che i tempi fossero maturi per un intervento strutturale sul nostro sistema di welfare.

Le condizioni di contesto in cui si svilupparono la prima sperimentazione biennale e la successiva triennale non trovarono conferma in un clima che spostava l'agenda su altre prospettive (cfr. Patto per l'Italia del 2003) fino a culminare nella decisione della legge finanziaria 2004 con la quale il Governo decretò il superamento delle sperimentazioni precedenti sul Reddito minimo di inserimento (Rmi) e aprì la nuova prospettiva del Reddito di ultima istanza (Rui)². La finanziaria 2004 prevedeva il concorso al finanziamento delle Regioni che istituissero il Rui quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale. Su questa norma è però intervenuta la Corte Costituzionale che ha dichiarato illegittimo l'utilizzo del Fondo sociale indistinto quale fonte di finanziamento (Gambino 2006).

La situazione che si è prodotta, a valle della scelta del Governo di non reperire risorse ad hoc aggiuntive per finanziare il Rui, ha di fatto spostato il peso dell'iniziativa in materia di politiche di contrasto della povertà verso il programmatore regionale.

Il quadro che si è venuto determinando in conseguenza di questa situazione è molto variegato ed è per questo che risulta utile tentare di leggerlo con l'ausilio della rappresentazione grafica³ offerta dalla tav. 1. In questa rappresentazione, su scala temporale, sono riproposti i principali interventi normativi assunti in sede comunitaria, nazionale e regionale. Con questo schema è possibile evidenziare come il tema fosse stato posto al centro dell'agenda fin dal 1992 con le Raccomandazioni 441 e 442 della Comunità europea che, a seguire, è tornata sul tema più volte fino alla più recente "Strategia di Lisbona" delineata nel 2000⁴.

Su scala nazionale la rappresentazione evidenzia come prima della sperimentazione del Rmi da parte del Governo Prodi si fossero attivate esperienze, tuttora vigenti, nelle realtà delle regioni a statuto speciale. Fin dai primi anni '90, infatti, le due province autonome di Trento e Bolzano e a seguire la Valle d'Aosta hanno assunto provvedimenti monetari di contrasto alla povertà.

Un vero e proprio protagonismo regionale si rende evidente solo a valle della finanziaria 2004. Tuttavia anche in questo significativo affacciarsi di leggi regionali è opportuno distinguere le iniziative limitate alla semplice previsione di strumenti operata da molte Regioni nel quadro del recepimento con legge regionale dei contenuti della legge 328/00 (legge quadro sul sistema dei servizi sociali) rispetto alle scelte di attivare specificamente e operativamente strumenti di contrasto alla povertà.

Con sguardo retrospettivo si può cogliere come l'attivazione di strumenti sembra essere stata influenzata indubbiamente dalla presenza della povertà ma, soprattutto, dalla pressione esercitata dai comuni precedentemente coinvolti nella sperimentazione del Rmi.

L'effetto di una caduta dei progetti attivati con le risorse messe in gioco dalla sperimentazione del Rmi ha stimolato i governi regionali ad assumere iniziative che ad oggi rappresentano le realizzazioni più concrete in materia. In questa prospettiva va anche interpretato il dato relativo al primato delle regioni del sud in termini di tempistica e di operatività.

2. Cfr. Sestito, 2004; Guerra-Toso, 2004.

3. Si tratta di un quadro fluido in continua evoluzione dove alle grandi architetture spesso corrispondono anche piccole iniziative parziali e limitate nel tempo. Nel panorama nazionale il soggetto che per continuità e profondità di osservazione ha raccolto il miglior osservatorio di queste esperienze è l'Irs di Milano (Istituto per la ricerca sociale). I riferimenti di seguito alle esperienze regionali sono derivati da molti dei materiali prodotti in seno all'esperienza di Welforum e pubblicati sulla rivista *Prospettive sociali e sanitarie* (Pss).

4. La strategia di Lisbona rappresenta un significativo elemento di novità rispetto all'impostazione economica che aveva accompagnato la creazione della moneta unica e la fissazione dei criteri di Maastricht. Alle sfide poste dalla globalizzazione dei mercati e dall'accelerazione tecnologica nei sistemi produttivi ci si proponeva di rispondere considerando la salvaguardia degli equilibri sociali come una risorsa e non come un vincolo; in tal modo si precisava, altresì, il Modello Sociale Europeo e se ne valorizzava la funzione economica oltre che equitativa. Gli obiettivi affidati alla politica sociale comunitaria per la prima volta venivano elevati allo stesso livello della crescita e dell'occupazione.

Tav. 1 – Le iniziative pubbliche in materia di Reddito minimo di inserimento e di Reddito di ultima istanza

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UNIONE EUROPEA			Vertice UE							Obiettivi di Lisbona		
NAZIONALE	RMI d.lgs 237/98	Prima Sperimentazione su 39 Comuni		Seconda Sperimentazione su 306 Comuni								
		legge 328/00			RUI Patto per l'Italia	RUI Libro Bianco welfare	RUI Legge finanziaria				RMI fondi non spesi	bonus incipienti
PIEMONTE						L.R. 2/03 Fdo disoccupati	L.R. 1/04 prevede RMI					
VALLE D'AOSTA	L.R. 19/94 Minimo vitale											
LOMBARDIA												
BOLZANO	L.P. 13/91 Assistenza economica sociale											
TRENTO	L.P. 14/91 Assistenza economica sociale											
VENETO							Dgr 1294/04 RUI Comune Rovigo					
FRIULI-VENEZIA GIULIA									L.R. 6/06 Reddito di Base			
LIGURIA			DCR 65/2001 prevede RMI									
EMILIA-ROMAGNA						L.R. 3/03 prevede RMI						
TOSCANA								L.R. 41/05 prevede RMI				
UMBRIA												
MARCHE												
LAZIO												LR 4/09 Reddito minimo
ABRUZZO									L.R. 47/06 F.do Sostegno Nuclei Fam.			
MOLISE		L.R. 1/00 Minimo vitale										
CAMPANIA							L.R. 2/04 Reddito di cittadinanza					
PUGLIA						L.R. 17/03 prevede RMI			L.R. 19/06 contributi ec. contrasto pov.			
BASILICATA								L.R. 3/05 Cittadinanza sociale				
CALABRIA												
SICILIA								L.R. 5/05 Cantieri di servizi LSU				
SARDEGNA								L.R. 23/05 prevede RMI			L.R. 3/08 povertà e famiglie num.	

Fonte: ns. elab. su dati Mesini, 2008; Pesaresi, 2008; Gambino, 2006

Ciò offre chiavi di lettura aggiuntive al primato della Regione Campania che con il suo Reddito di Cittadinanza è stata la prima regione ad introdurre uno schema di contrasto della povertà.

Tra le esperienze che sono seguite vanno segnalate:

- a. Regione Sicilia: con i cantieri di servizi, per definizione destinati solo a ex beneficiari di Rmi "occupabili";

- b. Regione Basilicata: con la legge sulla Promozione della Cittadinanza solidale, che introduce in via sperimentale un programma di contrasto alla povertà largamente assimilabile al Rmi;
- c. nello stesso alveo può essere ricondotta la sperimentazione del Rui finanziata dalla Regione Veneto per il solo Comune di Rovigo che aveva fatto parte (unico in Veneto) del campione di comuni coinvolti nella sperimentazione del Rmi;
- d. nate in contesti diversi sono l'esperienza (breve) della Regione Friuli Venezia Giulia che ha attivato e sospeso il Reddito di Base tra il 2006 e il 2008 e l'esperienza della legge recentemente approvata dalla Regione Lazio che declina la lotta alla povertà con riferimento ai problemi dei lavoratori precari.

La ricostruzione puntuale di ciascuna di queste iniziative esula dal compito di uno studio di fattibilità. Si è privilegiata l'analisi in filigrana delle esperienze che hanno comunque potuto sperimentare una fase operativa di applicazione diretta. Attraverso la ricostruzione dei singoli casi, oltre a cogliere le impostazioni e gli elementi caratterizzanti di ciascuna esperienza, si è maturata anche una certa dose di consapevolezza circa i tratti in comune e i principali fattori di criticità; gli uni e gli altri vengono presentati e discussi nel paragrafo finale.

3.2. La sperimentazione nazionale: il Reddito minimo di inserimento

Introdotta con il d.lgs 237/98 dal Ministero per la Solidarietà Sociale il Reddito minimo di inserimento (Rmi) ha conosciuto una prima sperimentazione negli anni 1999-2000 condotta su un totale di 39 comuni e una seconda sperimentazione negli anni 2001-2004 condotta su un totale di 309 comuni.

Per il primo biennio di sperimentazione furono scelti 39 comuni sulla base di un insieme di indicatori (tasso di occupazione, livello dei reati commessi, numero di minori coinvolti, livello di scolarizzazione, condizione di abitabilità delle case) stabiliti dall'Istat. L'individuazione dei comuni ha tenuto anche conto delle disomogeneità territoriali di carattere economico, demografico e sociale, insieme alla valutazione dei livelli di povertà, della varietà di interventi socio-assistenziali già presenti nell'area di riferimento, della disponibilità del Comune a partecipare alla sperimentazione. Una volta selezionati, i Comuni hanno dovuto predisporre un progetto di attuazione, presentato per l'approvazione al Ministro per la Solidarietà Sociale.

Successivamente, la legge 388/00, all'art. 80, ha autorizzato il prolungamento della sperimentazione per un ulteriore biennio (2001-2002) e l'estensione a nuovi Comuni, dettando i criteri per la loro individuazione: che fossero limitrofi ai precedenti 39 e appartenenti ai Patti territoriali. Contestualmente si è fissato il termine per l'impiego dei fondi al 31.12.2004.

Con la legge finanziaria per il 2004 si è disposto il superamento della sperimentazione senza che venisse mai presentata la relazione finale.

Infine, dopo le proroghe concesse per permettere ai Comuni con consistenti residui di utilizzare le risorse ancora disponibili (legge 43/05, art. 7, *undicies*; legge 296/06, art. 1, commi 1285 e 1286), si è arrivati alla presentazione della relazione a cura del Ministro per la solidarietà sociale aggiornata con i dati al 2004.⁵

5. La relazione è stata predisposta tenendo conto di quanto emerso dall'attività di valutazione della sperimentazione del Rmi, prevista dallo stesso decreto istitutivo (D. Lgs. 237/98, art. 13), valutazione realizzata da un'associazione temporanea di impresa, vincitrice del bando di gara, formata da Istituto per la Ricerca Sociale (IRS, capofila), Fondazione Labos, Censis e Cles.

3.2.1. Il contesto di riferimento

Il Rmi affonda le sue radici nel contesto di forte spinta riformista che ha caratterizzato gli anni '90 in Italia. In particolare, a partire dalle conclusioni presentate dalla "Commissione Onofri", il Rmi è stato uno dei tasselli con i quali il legislatore si proponeva di ridefinire il mosaico del welfare italiano. In questo senso va letta la scelta di recepire questo strumento anche nella legge quadro sui servizi sociali approvata nel 2000 (legge 328/2000) nonostante la sperimentazione fosse ancora in corso. Le implicazioni conseguenti alla riforma costituzionale del 2001 in merito alla competenza in materia di servizi sociali hanno provocato una sorta di sfrangiamento del disegno programmatico proposto dalla legge 328/2000. In questo contesto, tra le altre,⁶ si è persa anche la vicenda del Rmi e la sua evoluzione nel Reddito di ultima istanza (Rui).

3.2.2. L'importo assegnato

L'ammontare del trasferimento monetario è variabile in quanto integrativo del reddito. Esso è stato pari alla differenza tra il reddito mensile percepito e la soglia di L. 500.000 mensili per l'anno 1998, 510.000 mensili per l'anno 1999, 520.000 mensili per l'anno 2000. Durata prevista dell'intervento: 12 mesi, con possibilità di proroghe. L'erogazione avviene mensilmente con equiparazione alla pensione sociale. Il soggetto preposto all'erogazione è il Comune.

3.2.3. Obiettivi e finalità dell'intervento

Il Rmi, introdotto in via sperimentale, è una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli.

Il Rmi è costituito da interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatarie, attraverso programmi personalizzati, e da trasferimenti monetari integrativi del reddito.

3.2.4. Destinatari e beneficiari

I beneficiari del Rmi debbono essere privi di reddito, ovvero con un reddito che, tenuto conto di qualsiasi emolumento a qualunque titolo percepito e da chiunque erogato, non sia superiore alla soglia di povertà stabilita in L. 500.000 mensili per una persona che vive sola.

In presenza di un nucleo familiare composto da due o più persone tale soglia di reddito è determinata sulla base di scale di equivalenza.

Possono inoltrare domanda i soggetti legalmente residenti in uno dei comuni che effettuano la sperimentazione da almeno 12 mesi, ovvero, se cittadini di Stati non appartenenti all'Ue o apolidi, da almeno tre anni.

6. A quasi dieci anni dalla sua approvazione molti rimangono gli aspetti incompiuti della legge 328. Tra i più rilevanti e dibattuti oltre al Rmi (art. 23 legge 328/2000) si possono annoverare i temi del sistema informativo dei servizi sociali (art. 21 legge 328/2000), del fondo nazionale per le politiche sociali (art. 20 legge 328/2000), del fondo per la non autosufficienza (art. 15 legge 328/2000).

3.2.5. Requisiti di accesso

Entro i limiti delle risorse destinate alla sperimentazione, il reddito minimo di inserimento è destinato prioritariamente alle persone che hanno a carico figli minori o figli con handicap in situazione di gravità accertata ai sensi dell'art. 4 legge 104/92.

I soggetti destinatari debbono altresì essere privi di patrimonio sia mobiliare sotto forma di titoli di Stato, azioni, obbligazioni, quote di fondi comuni di investimento e depositi bancari, che immobiliare, fatta eccezione per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale se posseduta a titolo di proprietà, il cui valore non può eccedere una soglia indicata da ciascun Comune.

3.2.6. Prova dei mezzi

La situazione reddituale è definita dalla somma dei redditi riferiti al nucleo familiare composto dal richiedente, dalle persone con le quali convive e da quelle considerate a suo carico ai fini Irpef.

I redditi da lavoro, al netto di ogni ritenuta, sono considerati per il 75%.

3.2.7. Decadenza dalla prestazione

Il Comune sospende o riduce, anche gradualmente e temporaneamente, le prestazioni di Rmi sulla base della gravità della violazione degli obblighi e tenuto conto delle condizioni del soggetto inadempiente.

La non ottemperanza dell'obbligo di essere disponibili alla formazione e al lavoro (nel caso di soggetti abili in età lavorativa) comporta la revoca della prestazione di reddito minimo di inserimento.

In ogni caso il Comune tiene conto delle situazioni familiari, con particolare riferimento alla presenza dei minori.

3.2.8. Obblighi e vincoli

I soggetti ammessi al Rmi hanno l'obbligo di:

- a. comunicare tempestivamente al Comune ogni variazione, anche derivante dalla mutata composizione familiare, delle condizioni di reddito e di patrimonio dichiarate al momento della presentazione della domanda e comunque confermare ogni sei mesi il persistere delle condizioni stesse;
- b. rispettare gli impegni assunti con l'accettazione del programma di integrazione sociale;
- c. per i soggetti in età lavorativa, non occupati ed abili al lavoro, sono richieste la disponibilità a frequentare corsi di formazione professionale e la disponibilità al lavoro, da documentare attraverso l'iscrizione all'ufficio di collocamento.

3.2.9. Modalità di accesso alle graduatorie

Le domande sono raccolte dai Comuni.

3.2.10. Valutazione e sistema di controlli

La valutazione tecnica della sperimentazione è compiuta sia sulle modalità di svolgimento che sui risultati.

La valutazione spetta ad un soggetto esterno che ricostruirà:

- a. gli aspetti relativi alle modalità di realizzazione della sperimentazione e i relativi costi, anche in comparazione fra i diversi contesti;
- b. gli effetti del reddito minimo di inserimento con riguardo agli obiettivi, con particolare riferimento all'effettivo contrasto della povertà e dell'esclusione sociale e alla promozione dell'integrazione sociale e dell'autonomia economica delle persone e delle famiglie, in situazioni di contesto differenziate;
- c. le indicazioni derivanti dalla sperimentazione, nella prospettiva di una generalizzazione dell'istituto all'intero territorio nazionale, con riferimento ai benefici, alle modalità della sua organizzazione ed ai costi.

3.2.11. Ruolo dei comuni

La titolarità dell'attuazione della sperimentazione, in ogni sua fase, è del Comune nel cui territorio la sperimentazione stessa si svolge, inoltre il comune è chiamato a concorrere con un finanziamento del 10%.

In sintesi il Comune:

- a. definisce le modalità di presentazione della domanda, prevedendo un termine non superiore a sessanta giorni per la risposta;
- b. stabilisce le modalità di verifica e di controllo successivo della sussistenza dei requisiti, nel rispetto dei principi stabiliti dal decreto;
- c. procede al controllo e alla verifica dell'attuazione, con riferimento tanto agli obblighi dei beneficiari che alle responsabilità dei soggetti che cooperano per la realizzazione dei programmi di integrazione sociale;
- d. individua il responsabile del programma di integrazione sociale;
- e. riferisce al Ministro per la solidarietà sociale sulla sperimentazione e sui costi legati all'attuazione.

3.3. Campania: il reddito di cittadinanza

I primi riferimenti al reddito di cittadinanza compaiono nel bilancio di previsione della Regione Campania nel 2002. Tuttavia è solo con l'approvazione della L.R. 2/04 che si approva definitivamente il reddito di cittadinanza (RdC) della Regione Campania.

Inizialmente è stata prevista una sperimentazione di 3 anni dal 2004 - 2006 prorogata nel 2007 e nel 2008. Si può dire che l'entrata a regime non è mai avvenuta.

3.3.1. Il contesto di riferimento

La Regione Campania si è incamminata per prima su un percorso regionale di reddito di cittadinanza sull'onda di due forti spinte: la prima riconducibile al particolare contesto socioeconomico, la seconda fortemente connessa alle conseguenze prodotte dal termine delle sperimentazioni del Rmi nazionale. Politicamente si è coagulata una maggioranza a sostegno della necessità di non abbandonare chi era entrato nel progetto proposto con il Rmi. La possibilità di attivare un percorso e sostenerlo finanziariamente si è determinata anche grazie ad eventi straordinari come alcune alienazioni patrimoniali operate dalla Regione Campania e il finanziamento disposto dal Fondo nazionale politiche sociali per la realizzazione dei Piani di zona per la triennalità 2002/04.

Questa ricostruzione, sicuramente semplificata, della genesi del RdC consente anche di coglierne alcuni tratti di debolezza, per così dire, congenita, quali appunto la scelta di andare in continuità con il Rmi senza una lettura critica dei dati e la decisione di procedere con un piano finanziario ambizioso ma difficilmente sostenibile all'interno dell'ordinaria amministrazione del bilancio regionale.

3.3.2. L'importo assegnato

L'importo assegnato è fisso e non può superare i 350,00 euro mensili (4.200 euro anno) per nucleo familiare, oltre a specifici interventi mirati all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo dei singoli componenti.

Il soggetto preposto all'erogazione è il Comune capofila. L'erogazione avviene mensilmente e la durata è di 12 mesi.

Contravvenendo a quanto dichiarato nel bando regionale, di fatto non è stata prevista alcuna riapertura del bando ma unicamente uno scorrimento della prima (e unica) graduatoria laddove i beneficiari non risultassero più possedere i requisiti per il RdC. Questo ha comportato un generale indebolimento dell'intervento come misura a contrasto della povertà per tutte le famiglie non rientrate nella graduatoria del gennaio 2006.

3.3.3. Obiettivi e finalità dell'intervento

Il RdC si propone di consentire alle persone l'esercizio effettivo dei diritti di cittadinanza e pertanto persegue l'obiettivo di:

- a. garantire un reddito adeguato e risorse per vivere in modo dignitoso;
- b. sviluppare un mercato del lavoro capace di promuovere l'occupazione come diritto e opportunità per tutti;
- c. combattere lo svantaggio educativo;
- d. garantire una sistemazione decorosa per tutti;
- e. garantire un accesso paritario alla salute, ai trasporti, ai Servizi Sociali, alla cultura, al tempo libero e all'assistenza giuridica;
- f. migliorare l'erogazione dei servizi; promuovere il recupero delle aree svantaggiate.

Accanto alle finalità dirette, il progetto del RdC mira a conseguire obiettivi "indiretti" di non minore importanza, quali:

- l'integrazione delle politiche sociali con le politiche del lavoro;
- il collegamento degli enti e delle organizzazioni;
- la maturazione di nuove esperienze professionali e di opportunità di formazione, spendibili anche in futuro, a vantaggio degli operatori comunali coinvolti nell'attuazione del reddito di cittadinanza e delle sue misure di accompagnamento.

3.3.4. Destinatari e beneficiari

Il RdC è un progetto rivolto alle famiglie anagrafiche comunitarie ed extracomunitarie e ai senza fissa dimora con reddito annuo inferiore ai 5.000,00 euro. Hanno diritto al reddito di cittadinanza ed alle misure collegate, i componenti maggiorenni comunitari ed extracomunitari in possesso del permesso di soggiorno e residenti in uno dei comuni della Regione Campania da almeno 60 mesi alla data della pubblicazione della legge regionale.

3.3.5. Requisiti di accesso

Hanno diritto all'erogazione monetaria di cui al reddito di cittadinanza i componenti delle famiglie anagrafiche con un reddito annuo inferiore ad euro 5.000,00 che ne fanno richiesta.

Beneficiano degli specifici interventi mirati all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo di cui al reddito di cittadinanza i singoli componenti delle famiglie anagrafiche senza limiti di numero.

3.3.6. Prova dei mezzi

Per gestire la selezione si è fatto ricorso a due indicatori sintetici di situazione economica familiare assunti come sostituibili:

- a. l'Isee dichiarato all'atto della domanda;
- b. il reddito stimato sulla base delle dichiarazioni fornite.

3.3.7. Cumulabilità con altri interventi

La l.r. 2/04 è stata presentata come insieme di interventi attraverso i quali la Regione Campania intendeva dare attuazione alle indicazioni dell'Unione Europea in materia di contrasto alla povertà. Da qui discendono il collegamento strettissimo con l'attuazione in Regione della legge 328/00 e la prospettiva della cittadinanza solidale come cornice entro la quale inquadrare i diversi istituti previsti dal legislatore regionale con la l.r. 2/04.

3.3.8. Decadenza dalla prestazione

Spetta a ciascun Comune effettuare un controllo diretto, anche tramite le forze di polizia municipale, su un campione pari ad almeno il 10% delle domande accolte.

Il numero degli accertamenti e l'esito è comunicato ai Comuni capofila, che procedono ad immediata sospensione della misura in presenza di irregolarità e ne danno comunicazione ai settori competenti della Giunta regionale.

3.3.9. Obblighi e vincoli

La legge istitutiva del RdC non prevede la decadenza del beneficiario che rifiuta proposte di inserimento.

3.3.10. Modalità di accesso alle graduatorie

La gestione delle erogazioni relative al reddito di cittadinanza è assicurata dai Comuni. L'organizzazione e la gestione della misura del reddito di cittadinanza è programmata all'interno dei Piani sociali di zona, con la previsione di procedure unitarie per la pubblicazione della misura, per la presentazione, la selezione e l'accoglimento delle richieste, la verifica delle condizioni che danno diritto alla prestazione e l'integrazione con altri soggetti e servizi.

Nell'ambito dei Piani sociali di zona il Comune capofila coordina l'organizzazione territoriale della misura e il raccordo con le aziende sanitarie locali, con i centri per l'impiego, con gli enti preposti al controllo e le altre istituzioni.

3.3.11. Valutazione e sistema di controlli

Il monitoraggio, la valutazione e le verifiche degli interventi di cui alla presente legge competono al dirigente del settore politiche sociali e al dirigente del settore osservatorio regionale del mercato del lavoro - ORMEL - della Regione Campania, sulla base delle relazioni annuali dei Comuni capofila e di verifiche a campione.

Sulla base dei risultati del monitoraggio la Giunta regionale, previo parere obbligatorio delle commissioni consiliari competenti, può impartire direttive ai Comuni al fine del migliore utilizzo dello strumento. E' istituito un Osservatorio del Consiglio regionale che controlla e valuta la gestione, i risultati e gli effetti del provvedimento.

3.3.12. Ruolo dei comuni

Ogni Comune riceve e seleziona le domande sulla base della verifica delle condizioni dichiarate da ciascun richiedente, ne trasmette la documentazione al Comune capofila, provvede all'erogazione dei fondi assegnati ed effettua controlli sulle prestazioni erogate.

L'assegnazione delle dotazioni finanziarie ha visto, per il primo anno della sperimentazione, un riparto secondo i seguenti indicatori di disagio sociale:

1. numero di nuclei familiari con Isee inferiore ad euro 5.000,00, per ciascun comune associato agli ambiti;
2. popolazione residente al 31/12/2003 nei Comuni associati agli ambiti;
3. indicatore composito, basato su dati demografici associati ad elementi di disagio (quali: numero di famiglie composte da cinque o più componenti; numero di famiglie con uno o più componenti ultrasessantacinquenni; numero di famiglie monoparentali).

Negli anni successivi la Giunta regionale ha tenuto conto delle domande ammissibili presentate nei singoli Comuni e si avvale delle risultanze del monitoraggio.

Fatta l'assegnazione è stato possibile definire il numero di RdC erogabili dividendo il totale per l'importo da erogare (350 x 12).⁷

3.4. Basilicata: il Programma di promozione della cittadinanza sociale (Pcs)

La Regione Basilicata nel 2006 ha introdotto in via sperimentale il "Programma di promozione della Cittadinanza sociale" (Pcs) previsto dalla L.R. 3/05.

Il programma prevede una sperimentazione di 2 anni (2006 e 2008) e l'entrata a regime nei 2 anni successivi.

Il programma si fonda su un patto di cittadinanza denominato "contratto di inserimento" in base al quale, a fronte di un sussidio monetario integrativo del reddito, una persona maggiorenne (beneficiario) di ogni nucleo familiare interessato si impegna a seguire un programma di interventi di inserimento sociale, socio-formativo e socio-occupazionale.

Il Pcs si configura, pertanto, come politica attiva di contrasto della povertà.

7. Si tenga conto che questo calcolo è possibile perché il RdC non prevede incentivi al reimpiego.

3.4.1. Il contesto di riferimento

La Regione Basilicata si è mossa sul versante del contrasto alla povertà spinta da un contesto particolarmente esposto a questo fenomeno e provando a progettare uno strumento ispirato al reinserimento lavorativo e alla sussidiarietà istituzionale.

In questi due elementi si possono sintetizzare le scelte distintive e le chiavi di lettura di questa esperienza che si è determinata anche grazie alla concomitanza dell'adozione dei Piani di zona per i servizi sociali previsti dalla legge 328/2000 e del finanziamento disposto a valere sul Fondo sociale europeo (FSE).

3.4.2. L'importo assegnato

L'importo assegnato vale al massimo 300 euro che si riducono a 250 euro se destinati ad un singolo. Il contributo monetario integrativo mensile viene calcolato come differenza fra l'Indicatore della Situazione Economica (ISE) e la soglia cui il richiedente viene rapportato in funzione del numero dei componenti il nucleo familiare di appartenenza, avendo riguardo alle maggiorazioni per le situazioni di particolare disagio esplicitate nella legge medesima.

La durata è di 24 mesi. L'erogazione avviene mensilmente ed è equiparata alla pensione sociale. I soggetti preposti all'erogazione sono i Comuni capofila.

3.4.3. Obiettivi e finalità dell'intervento

Gli interventi di inserimento previsti dal Pcs hanno lo scopo di favorire il superamento dell'emarginazione dei singoli e dei nuclei familiari attraverso la promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica delle persone.

Il contratto di inserimento può prevedere misure miranti all'integrazione sociale, scolastica, formativa, occupazionale del richiedente e degli altri componenti il nucleo familiare.

3.4.4. Destinatari e beneficiari

Gli interventi e i servizi previsti dalla legge sono destinati alle persone appartenenti a nuclei familiari in particolare stato di difficoltà ed esposti al rischio di marginalità economica e sociale.

I componenti maggiorenni, comunitari ed extracomunitari con regolare permesso di soggiorno, dei nuclei familiari richiedenti il beneficio devono risultare, alla data della pubblicazione della legge, residenti in un comune della Regione Basilicata da non meno di 24 mesi. Il requisito della residenza nel territorio regionale deve permanere per tutta la durata della sperimentazione, pena la decadenza dai benefici.

3.4.5. Requisiti di accesso

Ha titolo ad avanzare richiesta di intervento uno dei componenti maggiorenni dei nuclei familiari con un Isee che, sulla base dei parametri di equivalenza di cui alla tabella allegata alla legge, risulti non superiore alle soglie ivi stabilite e congruente con un indicatore presuntivo di reddito basato sui consumi, la cui formula è definita nel bando.

3.4.6. Cumulabilità con altri interventi

Al fine di evitare duplicazioni di contributi e sperequazioni sociali, le maggiorazioni vengono riconosciute solo se il nucleo familiare del richiedente non percepisce altri sussidi monetari di natura assistenziale, richiamati nel bando e finalizzati a compensare tali situazioni di disagio socio-familiare.

3.4.7. Decadenza dalla prestazione

Ai beneficiari è richiesta, pena l'esclusione da tutti i benefici, la disponibilità immediata a partecipare ai programmi di inclusione sociale previsti. Il Comune sospende o riduce, anche gradualmente e temporaneamente, il sussidio monetario integrativo sulla base della gravità della violazione degli obblighi, anche a seguito di motivata relazione da parte dell'organismo garante del contratto, tenuto conto delle condizioni del soggetto inadempiente.

3.4.8. Obblighi e vincoli

L'accesso ai benefici viene regolato attraverso un contratto di inserimento tra il beneficiario e, ove necessario, gli altri componenti maggiorenni del nucleo familiare ed il Comune di residenza. In tale contratto sono definiti:

- a. i bisogni del nucleo familiare;
- b. il progetto di inserimento del beneficiario (e eventualmente dei componenti del nucleo familiare), con l'indicazione degli interventi a cui è correlato il sussidio monetario integrativo del reddito;
- c. gli impegni rispetto al progetto di inserimento, con la cadenza delle verifiche e con l'ipotesi di revoca in caso di inadempimenti;
- d. la durata del contratto.

3.4.9. Modalità di accesso alle graduatorie

Il reddito di cittadinanza sociale viene attuato attraverso la pubblicazione di un bando unico emanato dalla Regione Basilicata, in cui sono specificate le modalità e il termine ultimo di presentazione delle domande. Ciascun Comune effettua la selezione di ammissibilità delle domande mediante apposita istruttoria affidata agli uffici comunali competenti. L'elenco delle domande viene sottoposto all'esame dei Comitati Locali di Garanzia Sociale, composti da rappresentanti dell'amministrazione comunale e delle organizzazioni sociali e produttive, dell'associazionismo e del volontariato, e successivamente approvato dagli organi municipali. Entro trenta giorni dalla data di scadenza del bando, ciascun Comune invia l'elenco delle domande ritenute ammissibili alla Regione Basilicata.

3.4.10. Valutazione e sistema di controlli

E' previsto che la sperimentazione sia oggetto di verifica e valutazione da parte dell'Osservatorio Regionale sulle Politiche Sociali, con il supporto tecnico del Nucleo Regionale di Verifica e Valutazione degli Investimenti Pubblici.

3.4.11. Ruolo dei comuni

L'organizzazione e la gestione del programma è affidata ai singoli Comuni e, per le funzioni di coordinamento e integrazione degli interventi, ai Comuni Capofila dei Piani Sociali di Zona.

Ai singoli Comuni compete:

- a. l'individuazione del responsabile dei contratti di inserimento;
- b. la stipula del contratto di inserimento con il beneficiario;
- c. la gestione amministrativa della misura e l'erogazione del sussidio monetario di integrazione del reddito;
- d. la costituzione dei Comitati Locali di Garanzia Sociale, ed il più efficace supporto agli stessi al fine di consentire loro di: partecipare all'attività di orientamento e progettazione del contratto di inserimento; svolgere le attività correlate all'accompagnamento del contratto di inserimento; procedere al controllo e verifica dell'attuazione del contratto, con riferimento tanto agli obblighi dei beneficiari che alle responsabilità dei soggetti che cooperano per la realizzazione dei programmi di integrazione sociale e lavorativa; individuare i Garanti dei contratti.

3.5. Friuli Venezia Giulia: il reddito di base per la cittadinanza (RdB)

La L.R. 6/06 ("Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale") introduce (art. 59) il "Reddito di base e (i) progetti di inclusione per la cittadinanza sociale" (RdB).

L'art. 9 della successiva L.R. 9/08 ha abrogato il "Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" introducendo il "Fondo per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale" con ciò decretando la chiusura anticipata della sperimentazione prevista di 5 anni e di fatto operativa dal 7.11.2007 fino al 31.05.2008.

3.5.1. Il contesto di riferimento

L'esperienza del RdB della Regione FVG ha una connotazione fortemente politica trattandosi di un progetto proposto nel 2003 all'interno del programma elettorale del candidato Riccardo Illy. Anche l'intero percorso di analisi e implementazione si è sviluppato all'interno di questa connotazione tanto che, nella successiva tornata elettorale del 2008, la contrapposizione tra i due schieramenti verteva anche sul mantenimento o meno del RdB. Non può stupire, pertanto, che dopo pochi mesi dall'insediamento della nuova Giunta regionale sia stata disposta la chiusura anticipata dell'esperienza.

La forte connotazione politica ha finito per caratterizzare anche la scelta di interrompere anticipatamente l'esperienza inibendo, almeno finora, un'analisi completa e condivisa delle informazioni sul fenomeno della povertà come intercettato attraverso il RdB.

3.5.2. L'importo assegnato

L'importo assegnato è variabile in quanto viene calcolato pari alla differenza tra il valore del reddito minimo equivalente e la capacità economica del nucleo misurata con l'indice CEE.

La durata è di 12 mesi con la possibilità di una sola proroga.

L'erogazione avviene mensilmente. I soggetti preposti all'erogazione sono i Comuni capofila.

Nel regolamento attuativo si era previsto che entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta il Servizio sociale comunale stipulasse con il richiedente un “patto preliminare” per iniziare a erogare il reddito di base in via provvisoria. Entro 3 mesi dalla stipula del patto preliminare (pertanto max 4 dalla presentazione della domanda) doveva avvenire la stipula del patto definitivo con la conseguente erogazione definitiva del RdB.

3.5.3. Obiettivi e finalità dell'intervento

L'obiettivo della misura RdB è quello dell'inserimento sociale, in particolare attraverso i progetti di inclusione sociale; per tale motivo è previsto il coinvolgimento fattivo dei Centri per l'impiego. Infatti, per le persone che sono in età lavorativa e in stato di disoccupazione, il RdB viene garantito a condizione che detti soggetti si impegnino attivamente nella ricerca di un'occupazione.

Esso è una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale consistente in un intervento monetario di integrazione al reddito, “cumulabile” in quanto può essere associato ad altri interventi e prestazioni ed è “a tempo” in quanto ha una durata limitata (dodici mesi rinnovabili al massimo per altri dodici mesi).

3.5.4. Destinatari e beneficiari

I beneficiari del RdB sono i nuclei familiari come definiti ai fini Isee. Sono riconosciute come nucleo anche le donne che debbano abbandonare il proprio ambiente familiare a causa di violenze. Può presentare la richiesta uno dei componenti del nucleo familiare beneficiario residente in Regione da almeno 12 mesi.

Si considerano residenti anche le persone SFD domiciliate in uno dei Comuni da almeno 12 mesi.

3.5.5. Requisiti di accesso

Possono beneficiare della misura RdB i nuclei familiari residenti nel territorio regionale da almeno dodici mesi con un indicatore CEE inferiore a 5.000 € annui. Per accedere alla misura, pertanto, non è sufficiente il possesso dei requisiti di reddito e di residenza, ma l'eventuale beneficiario dovrà essere in una condizione di vita che rientra tra quelle previste nella finalità della misura, ovvero: acquisire autonomia economica, inserimento sociale e capacità di perseguire il proprio progetto di vita.

3.5.6. Prova dei mezzi

E' stato elaborato uno specifico indicatore della capacità economica equivalente, di seguito denominato CEE (art. 6 D.P.Reg. 278/2007) che, in sintesi, viene determinato mediante applicazione delle modalità previste per l'Isee (d.lgs. 109/98 e successive modificazioni) aggiungendo alle entrate computate ai fini Irpef anche altri redditi esenti.

3.5.7. Cumulabilità con altri interventi

Il RdB è cumulabile, nell'ambito dei progetti personalizzati, con altri interventi monetari erogati dai Comuni.

3.5.8. Decadenza dalla prestazione

È prevista la possibilità di sospensione, di riduzione nonché di revoca della misura in caso di violazione degli obblighi e degli impegni previsti nei patti

3.5.9. Obblighi e vincoli

È stato previsto che il beneficiario si impegni in un progetto di intervento sin nella fase iniziale di attuazione della misura, progetto che prevede, per coloro che sono in stato di disoccupazione o che svolgono lavori precari, l'attivazione di un percorso volto all'inserimento lavorativo tramite l'intervento dei Centri per l'impiego. E' condizione essenziale per l'erogazione del beneficio l'impegno in un progetto volto al cambiamento (laddove è possibile) o al miglioramento della situazione di vita della persona. La modalità negoziale prevista nella misura - che si concretizza nella stipula del patto preliminare (che permette l'erogazione immediata del beneficio) e quella del patto definitivo (da stipulare entro tre mesi dal patto preliminare) - consente di individuare e circoscrivere aree di intervento precise il cui rispetto condiziona l'erogazione stessa del beneficio.

3.5.10. Modalità di accesso alle graduatorie

Le domande sono raccolte dai Comuni previa certificazione del reddito CEE fatta dai CAF.

3.5.11. Valutazione e sistema di controlli

La L.R. prevede la realizzazione di un sistema di monitoraggio che utilizza modalità quantitative e qualitative. Tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella sperimentazione sono tenuti a fornire alla Regione i dati richiesti nei termini e secondo le modalità previste. In particolare per quanto riguarda il monitoraggio vi è una corresponsabilità nella valutazione e un debito informativo obbligatorio. Va evidenziato che il monitoraggio rappresenta lo strumento fondamentale per raccogliere tutti gli elementi utili ad apportare i miglioramenti necessari alla misura che ha carattere sperimentale per cinque anni ma la cui valutazione intermedia è individuata al termine del terzo anno.

3.5.12. Ruolo dei comuni

I Comuni hanno una funzione che si esplicita su più livelli:

- a. elaborare i patti (preliminare, definitivo), i progetti personalizzati; curare le verifiche, la valutazione dell'eventuale proroga; applicare, qualora necessario, i provvedimenti di sospensione, di diminuzione dell'importo della misura nonché l'eventuale revoca della stessa;
- b. curare la rete dei servizi e delle risorse del territorio: in particolare sviluppare rapporti sinergici con i Cpl ai fini del raccordo dell'intervento e del monitoraggio dello stesso; costruire relazioni collaborative con i CAF addetti all'elaborazione dei CEE; svolgere il ruolo di "attivatore" delle risorse della comunità affinché la misura non venga utilizzata quale mero intervento economico;
- c. svolgere un ruolo "di regia" e gestire la parte amministrativa-contabile (determinazione importo misura RdB, impegno di spesa, liquidazione, etc).

3.6. Lazio: il Reddito minimo garantito (Rmg)

Con la L.R. 4/09 il Consiglio regionale ha approvato l'istituzione del "Reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati" (Rmg).

Il progetto prevede una sperimentazione di 3 anni (2009-2011).

La legge fa parte di una strategia complessiva, che conta anche una legge contro il lavoro nero per l'emersione (L.R. 16/07), la ridefinizione del ruolo dei Centri per l'impiego attraverso il nuovo *masterplan*, la valorizzazione del dialogo sociale con tutte le parti in campo, imprese e sindacati, per affrontare le crisi industriali e i problemi della sicurezza, con il coinvolgimento continuo del governo nazionale e dei ministeri di riferimento.

Dopo l'approvazione della legge il percorso è stato consolidato con la formalizzazione dei requisiti tecnici attraverso l'approvazione della delibera 426 del 24.05.2009 e con un potenziamento delle risorse finanziarie previste a copertura disposto nell'ambito della manovra di assestamento per il 2009.

3.6.1. Il contesto di riferimento

Nonostante la riflessione fosse partita fin dal 2005 l'esperienza di Rmg della Regione Lazio debutta con un forte orientamento ad intervenire nel contesto della crisi economica sviluppatasi a partire dal 2008 con l'obiettivo di "non 'abbandonare' le famiglie, le imprese ed i lavoratori in questa fase". La messa a punto di questa versione del Rmg assume i contorni di una misura di sostegno straordinaria per le fasce sociali più a rischio ed in difficoltà, ovverosia i lavori precari, gli inoccupati ed i disoccupati residenti in regione.

Si tratta di una misura che sta iniziando a muovere i primi passi dal momento che i termini per presentare la domanda sono stati estesi fino al 30 settembre 2009; il beneficio dovrebbe essere erogato a partire dal mese di novembre 2009.

3.6.2. L'importo assegnato

L'importo assegnato è variabile fino a 7.000,00 euro anno. L'erogazione avviene mensilmente. I soggetti preposti all'erogazione sono i Comuni.

Il beneficio - avente durata annuale - sarà erogato a partire dal mese di novembre sulla base delle graduatorie che saranno adottate dalle Province secondo i criteri contenuti nella delibera n. 426 del 24 maggio 2009 al cui interno si prevede che, per i lavoratori precariamente occupati, il contributo sia proporzionato in base al reddito percepito nell'anno in corso: se ad esempio nell'anno in corso si sono percepiti 5.000 euro, il beneficio sarà di 2.000 euro.

3.6.3. Obiettivi e finalità dell'intervento

Il Rmg si pone l'obiettivo di favorire l'inclusione sociale per i lavoratori disoccupati, inoccupati o precariamente occupati, quale misura di contrasto alla disuguaglianza sociale e all'esclusione sociale nonché strumento di rafforzamento delle politiche finalizzate al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti maggiormente esposti al rischio di marginalità nel mercato del lavoro.

3.6.4. Destinatari e beneficiari

Questo intervento si rivolge ai soggetti del tutto privi di occupazione, siano essi inoccupati perché alla ricerca di prima occupazione, ovvero disoccupati. A questi vengono affiancati anche i lavoratori precariamente occupati, individuati in coloro che, utilizzati con qualsiasi tipologia contrattuale, non hanno comunque superato la soglia di reddito prevista per la cancellazione dalle liste di disoccupazione, nonché i lavoratori temporaneamente privi di retribuzione, perché costretti da gravi motivi di salute e familiari a usufruire di periodi di aspettativa non retribuita.

3.6.5. Requisiti di accesso

I requisiti sono: residenza in regione da almeno 24 mesi; iscrizione agli elenchi dei disponibili presso i Centri per l'impiego; percezione di un reddito personale imponibile non superiore a 8.000,00 euro nell'anno precedente la presentazione dell'istanza; non aver maturato i requisiti per il trattamento pensionistico.

Sempre con l'approvazione della delibera n. 426 del 24 maggio 2009 è stato previsto che saranno attribuiti punteggi ulteriori per i carichi familiari, per le donne, per i disabili, per i soggetti in dichiarata emergenza abitativa e per i disoccupati di lungo periodo (con oltre 24 mesi di anzianità di disoccupazione).

3.6.6. Prova dei mezzi

Per accedere alla prestazione del Rmg è richiesto un reddito personale imponibile non superiore a 8.000,00 euro nell'anno precedente la presentazione dell'istanza e non aver maturato i requisiti per il trattamento pensionistico.

3.6.7. Cumulabilità con altri interventi

Le amministrazioni provinciali e comunali, nell'ambito delle proprie competenze e delle risorse nazionali, regionali, provinciali e comunali disponibili, possono prevedere, per i soggetti destinatari, ulteriori interventi.

Anche la Regione può disporre interventi di tipo indiretto.

Le prestazioni dirette sono cumulabili con trattamenti previdenziali ed assistenziali percepiti dal soggetto che ne beneficia, entro i limiti degli importi stabiliti, ma non sono compatibili con l'erogazione di altri contributi percepiti allo stesso fine.

3.6.9. Decadenza dalla prestazione

La decadenza dalle prestazioni si ha qualora il beneficiario venga assunto con un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ovvero nel caso in cui lo stesso svolga un'attività lavorativa di natura autonoma, ed in entrambi i casi, qualora percepisca un reddito imponibile superiore agli 8.000,00 euro annui.

3.6.10. *Obblighi e vincoli*

La decadenza è prevista nel caso in cui il beneficiario rifiuti una proposta di impiego offerta dal Centro per l'impiego territorialmente competente, ma non nella ipotesi di non congruità della proposta di impiego, ove se la stessa non tiene conto del salario precedentemente percepito dal soggetto interessato, della professionalità acquisita, della formazione ricevuta e del riconoscimento delle competenze formali ed informali in suo possesso, certificate dal Centro per l'impiego medesimo attraverso l'erogazione di un bilancio di competenze.

3.6.11. *Modalità di accesso alle graduatorie*

Le domande dovranno essere inoltrate annualmente al Comune capofila del distretto socio sanitario cui appartiene il comune di residenza (i singoli municipi per il territorio di Roma), il quale provvederà a trasmetterle ai Centri per l'impiego competenti per territorio.

Le graduatorie vengono stilate in base ai criteri che su base provinciale saranno stabiliti dalla Giunta, previa consultazione con le rappresentanze istituzionali del territorio e con le parti sociali.

3.6.12. *Valutazione e sistema di controlli*

La Giunta regionale, con cadenza annuale, presenta una relazione al Consiglio regionale sull'attuazione della legge evidenziando in particolare: il numero dei beneficiari; lo stato degli impegni finanziari e le eventuali criticità; i risultati degli interventi effettuati, anche dal punto di vista dell'analisi costi benefici.

3.6.13. *Ruolo dei comuni*

I Comuni hanno la possibilità di integrare il Rmg con prestazioni indirette.

Anche la Regione potrà cofinanziare le prestazioni indirette, volte a garantire ai medesimi soggetti la circolazione gratuita e la gratuità dei libri di testo scolastici, a favorire la fruizione di attività e servizi di carattere culturale, ricreativo o sportivo, a contribuire al pagamento del canone di locazione e delle forniture di pubblici servizi.

3.7. **Tratti in comune e criticità**

Le esperienze finora attivate sul versante del contrasto alle situazioni di povertà si sono mosse lungo logiche in parte assimilabili e per altri versi distintive. Sembra rilevante soffermare l'attenzione sui seguenti aspetti:

- la definizione dell'accordo politico si è sempre rivelata un processo *time-consuming* tale che l'implementazione operativa dei provvedimenti normalmente arriva a fine legislatura (Campania, Friuli V.G., Lazio, perfino il Rmi a livello nazionale) aggiungendo alle incognite sulla continuità del finanziamento quelle legate alla continuità di disegno politico;
- si verifica uno scarto tra le ambizioni di far agire questi interventi all'interno delle politiche attive prevedendo forme di sussidio abbinate ad azioni di inserimento sociale e lavorativo⁸ e

8. Anche il reddito di cittadinanza della Regione Campania, pur non prevedendo vincoli di decadenza rispetto al rifiuto delle proposte lavorative, prevede azioni complementari.

le concrete realizzazioni limitate all'integrazione al reddito a causa dell'inadeguatezza dei supporti esterni (Comuni e Centri per l'impiego);

- nessuna delle esperienze avviate è riuscita finora a consolidarsi oltre la sperimentazione affermandosi come vero e proprio diritto di cittadinanza tutelato e disciplinato dalla legge, definito con criteri universalistici e standardizzati e sottratto alla discrezionalità dell'amministrazione erogante e ai suoi vincoli di bilancio. Il caso più avanzato sembra quello della Regione Basilicata che ha superato la sperimentazione con tanto di rapporto di monitoraggio ma il termine di due anni posto alla seconda fase lascia aperta ogni prospettiva per il futuro.

Più in generale bisogna constatare come l'attivazione di questi strumenti abbia generalmente fatto emergere sacche di disagio socio - economico per così dire "sommerse", connesse a problematiche sociali in parte sottovalutate o residenti nella cosiddetta area dell'esclusione sociale. Tuttavia, la rigidità di uno strumento come l'integrazione monetaria, più o meno vincolata a progetti di reinserimento, si è dimostrata abbondantemente inadeguata per rispondere alle differenziate situazioni che caratterizzano la povertà.

Fin dalla prima sperimentazione del Rmi è emerso come gli esiti fossero molto differenti a seconda delle tipologie di beneficiari che la misura andava a coinvolgere rappresentando:

- a. un effimero sostegno economico per i soggetti inseriti da anni in un circuito assistenziale come soggetti multiproblematici (disabili psichici e fisici) con lunghe storie di assistenza pregresse e che, spesso, per età e/o patologia o condizione sociale sono difficilmente attivabili nel campo della formazione/lavoro;
- b. un'essenziale integrazione a pensioni, ad assegni sociali e a pensioni integrate al minimo (quindi soprattutto con riferimento a beneficiari anziani, dove ammessi);
- c. un'opportunità per facilitarne "l'emersione" per i soggetti già operanti nel mercato del lavoro irregolare, con i quali in qualche caso è stato possibile concordare progetti formativi finalizzati alla riqualificazione professionale ed anche percorsi di inserimento lavorativo regolare;
- d. un intervento poco tempestivo per quanti si sono trovati all'improvviso senza reddito a causa di crisi aziendali o problemi di salute.

Questa riflessione conforta chi sostiene l'impraticabilità della soluzione unica per fronteggiare un fenomeno complesso come la povertà richiamando i limiti dell'approccio unilaterale in questo campo e condannando a risultati modesti l'approccio separatista tra diversi livelli istituzionali. Rimanendo nel campo delle esperienze attivate dalle Regioni rimane comunque la possibilità di far tesoro dell'esperienza concentrando l'analisi sui fattori che si sono dimostrati come portatori di criticità. Articolando l'analisi per punti si può procedere con questa griglia:

1. capacità di *targeting*;
2. quantificazione della soglia di povertà;
3. *slack* temporale;
4. azioni complementari e coordinamento tra le politiche.

3.7.1. La capacità di *targeting*

Progettare e implementare una politica di contrasto della povertà richiede innanzitutto avere buona conoscenza delle caratteristiche del fenomeno e capacità di rappresentare i beneficiari per categorie e quantità. Solo in questo modo è possibile costruire adeguati meccanismi amministrativi capaci di coniugare il vincolo di bilancio con l'esigibilità dei diritti.

Ebbene su questa basilare premessa finora tutte le sperimentazioni avviate in tema di reddito di cittadinanza e contrasto alla povertà hanno dimostrato carenze gravi.

La difficoltà nel gestire numeri di domande e liste di beneficiari ben superiori alle previsioni ha messo in difficoltà dapprima l'apparato amministrativo preposto alla gestione e poi creato condizioni di trattamento iniquo.

Non è in discussione il pur rilevante tema di accompagnare politiche di questo tipo con strumenti di monitoraggio all'altezza della situazione ma piuttosto di capire le dimensioni del fenomeno che si è andati ad incrociare assumendo che la prospettiva di un raddoppio del reddito non può risultare indifferente.

Ora i riferimenti a questi aspetti vanno ricostruiti con pazienza cercando tra i documenti preliminari e gli studi di fattibilità che accompagnano l'approvazione delle leggi istitutive e i successivi rapporti di monitoraggio.

Solo a titolo di esempio vale la pena riferire alcune circostanze.

A. Nel caso del RdC della Regione **Campania** nell'ambito di Napoli, a fronte di 3.469 RdC attivabili⁹ si sono raccolte 34.766 domande (il doppio rispetto a quelle raccolte per la sperimentazione Rmi). Nonostante il ricorso ai due indicatori sintetici di situazione economica familiare (Isee dichiarato all'atto della domanda e reddito stimato sulla base delle dichiarazioni fornite) i dati dei beneficiari di Napoli dimostrano l'inefficacia di questo procedimento dal momento che il 99% dei beneficiari ha dichiarato un Isee pari a zero entrando in graduatoria sulla base del valore del reddito stimato. Tra essi 1.275 famiglie sono entrate in graduatoria in prima posizione a pari merito con reddito stimato pari a zero. Il valore del reddito stimato della 3.469esima famiglia è pari a 260,22 euro annui con uno scarto di ben 0,14 centesimi dalla prima famiglia esclusa (Amaturo-Gambardella, 2006).¹⁰ In ogni caso per il RdC l'entità del reddito è inferiore alla soglia di povertà relativa e manca l'idea di una valutazione sull'impatto che comporta l'acquisizione di un reddito di 4.200 euro annui a chi ne dichiara meno di 5.000.

B. Nel caso del RdB della Regione **Friuli Venezia Giulia** le domande complessivamente accolte sono state 4.264¹¹ (Dessi, 2009). Tra esse è risultato che il 41,7% ha dichiarato un valore Cee pari a zero. Questo dato riapre la questione circa l'efficacia nella definizione della condizione di povertà degli elementi presi in considerazione. In particolare, come viene fatto rilevare anche nell'articolo di Dessi, si pone la questione dei redditi non considerati nel calcolo della componente reddituale (per esempio indennità di accompagnamento) ma anche dei redditi da lavoro nero per i quali si evidenzia l'esigenza di accertamenti puntuali al momento dell'accesso alla misura.

I dati del monitoraggio hanno fatto emergere che al RdB si sono rivolte persone in età lavorativa, per il 55,8% dei casi disoccupati o in cerca di prima occupazione e per il 18,7% lavoratori dipendenti percettori di redditi al di sotto della soglia di sussistenza.

C. Nel caso del Pcs della Regione **Basilicata** la fase di accoglienza, quantificata ai fini del programma in 6 ore di attività ha, in realtà, avuto una durata mediamente più lunga perché in molti casi è stato necessario un secondo ed anche un terzo incontro prima di giungere alla stipula del contratto di inserimento. Il percorso di orientamento successivo alla stipula ha avuto termine tra i mesi di dicembre 2006 e gennaio 2007. Questi i dati salienti:

9. Numero determinato dalla divisione del budget assegnato dalla Regione per l'ammontare da erogare a ciascun beneficiario (350 euro per 12 mensilità).

10. La strategia di selezione dei beneficiari non ha interessato allo stesso modo tutti i tipi di famiglia. Al contrario, alcuni tipi sono stati avvantaggiati e altri particolarmente penalizzati. Più precisamente la misura sembra avere premiato le persone sole e le famiglie monogenitore mentre ha sistematicamente penalizzato le coppie con figli, specie quelle con componenti aggiunti, ribaltando in qualche modo il profilo della povertà cittadina che emerge anche dai dati Istat. Per avere un'indicazione della rilevanza di questo primo risultato basterà considerare che nella sperimentazione del Rmi a Napoli, pure in presenza di un complesso meccanismo di calcolo di quote teso a garantire anche alle famiglie meno numerose di godere del beneficio, le coppie con figli rappresentavano il 69,2% dei beneficiari finali e quelle monogenitore il 14,7%.

11. Per domande accolte vengono considerate le richieste che, una volta compilate, hanno visto i potenziali utenti recarsi fisicamente presso le sedi dei servizi sociali comunali per la stipula dei patti preliminari e per l'avvio effettivo della misura.

9.943 domande presentate
8.727 ammissibili al programma
3.738 famiglie convocate
3.221 contratti sottoscritti
517 contratti non sottoscritti.

3.7.2. *Quantificazione della soglia di povertà*

Uno degli aspetti più delicati che deriva dalle esperienze osservate è la quantificazione della soglia di povertà.

Assunto il passaggio iniziale del riferimento al reddito Isee, i tentativi di superarne i limiti affiancando elaborazioni aggiuntive e/o complementari si sono dimostrati carenti.

Affinché queste esperienze consentano di acquisire dati utili per iniziare un lavoro di mappatura dell'area del disagio sociale alla quale fare riferimento - mettendo in discussione anche le quantificazioni dell'Istat sulla povertà relativa e assoluta - a beneficio di future progettazioni di interventi sociali occorre riflettere su alcuni degli aspetti emersi.

Nel caso del RdC della **Campania** il riferimento al reddito stimato in base alle dichiarazioni fornite come parametro equivalente all'Isee non ha prodotto i risultati auspicati forse per la scelta del mix di utenze. In particolare si sono rivelate poco valide per stimare effettivamente la condizione economica familiare le utenze telefoniche, oramai sostituite dai telefoni cellulari con schede ricaricabili, ma anche il gas, che nella particolare realtà campana viene spesso sostituito con bombole di gas. Tra le utenze più significative purtroppo si è scontato il gap della loro parziale verificabilità, ad esempio, nel caso delle spese per l'abitazione si può controllare solo la proprietà immobiliare, ma non l'importo del canone locativo; oppure risultano del tutto non controllabili come è emerso essere per le utenze Enel (Amaturo-Gambardella, 2006). Paradossalmente l'unico indicatore che entra nella formula di calcolo del reddito stimato che risulta facilmente controllabile - il possesso di auto e motoveicoli - appare anche il meno significativo. È mancata, invece, nella formula in questione la capacità di prendere a riferimento il volume di spesa per i consumi alimentari, per i figli o per le cure mediche che avrebbero permesso di tenere in debito conto l'effetto sulle condizioni di vita familiari determinato dalla presenza in famiglia di un numero elevato di figli (specie minori) o di anziani. L'esperienza campana propone quindi una serie di riflessioni legate al modo con cui determinare parametri oggettivi su cui misurare la condizione di povertà calibrando la scelta in un delicato mix di significatività e verificabilità.

Come è emerso negli studi fatti, la scelta degli indicatori dello stato di bisogno familiare non è stata fondata sull'esigenza di procedere a controlli di attendibilità. Come hanno evidenziato Amaturo e Gambardella (2006), i singoli indicatori acquisiti nella formula del reddito stimato sono rimasti, in ultima analisi, non controllati (non controllabili) e dunque determinati dalle dichiarazioni fornite dal richiedente all'atto della compilazione della domanda.

Anche nel caso del RdB del **Friuli Venezia Giulia** si è assistito ad un fenomeno di allargamento dei beneficiari rispetto alle stime (vedi dati rapporto monitoraggio).

3.7.3. *Slack temporale*

La complessità amministrativa e gestionale di azioni mirate a contrastare il fenomeno della povertà gioca un ruolo fondamentale nella valutazione dei risultati finali. A fronte di uno sforzo - spesso al di sopra delle previsioni - si produce, da un lato, una dilatazione dei tempi di implementazione e, dall'altro, un sovraccarico di lavoro.

Il primo versante è particolarmente delicato dal momento che sottrae valore ad una politica antipoverità che, per definizione, dovrebbe agire tempestivamente, sollevando dall'indigenza le famiglie e i loro componenti e, dall'altro, una discriminazione nel trattamento del complesso delle famiglie povere. Anche il secondo aspetto non è da trascurare dal momento che rischia di bruciare quell'accumulo di conoscenza e di capitale sociale che sempre negli auspici dei promotori delle leggi rappresenta uno dei risultati da raggiungere.

Il processo amministrativo per l'avvio del RdC della Regione **Campania** parte a novembre 2004 con la raccolta delle domande (conclusasi a dicembre) e termina con la graduatoria definitiva dei beneficiari che viene resa pubblica molti mesi dopo a causa delle procedure di controllo e dei ricorsi. Per Napoli la chiusura è datata 18 gennaio 2006 ed è stato il 5° ambito su 46 per tempestività di pubblicazione. Domanda: che senso ha per un provvedimento di contrasto alla povertà erogare la somma due anni dopo?

Nel caso del Pcs della **Basilicata** l'accesso alle prestazioni del programma viene sancito da un contratto tra i beneficiari e il comune di residenza, in cui, a fronte di un sostegno monetario integrativo al reddito (sino al raggiungimento delle soglie di accesso prestabilite), i beneficiari si impegnano a seguire un programma di interventi di inclusione sociale specificamente pattuito. L'attivazione dei servizi a favore dei beneficiari e dell'erogazione del relativo sussidio economico ha avuto inizio a settembre 2006 ed è stata strutturata operativamente in 3 fasi: accoglienza; orientamento e formazione; attuazione del programma individualizzato.

I percorsi individualizzati hanno avuto inizio tra dicembre 2006 e febbraio 2007. Si è trattato della partecipazione quasi generalizzata a percorsi formativi centrati sull'acquisizione di competenze di tipo trasversale e di base, secondo gli orientamenti comunitari.

Nel caso del RdB del **Friuli Venezia Giulia** nel regolamento attuativo si era previsto che entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta il Servizio sociale comunale stipulasse con il richiedente un "patto preliminare" per iniziare a erogare il reddito di base in via provvisoria. Entro 3 mesi dalla stipula del patto preliminare (pertanto max 4 dalla presentazione della domanda) doveva avvenire la stipula del patto definitivo con la conseguente erogazione definitiva del RdB.

A livello nazionale, per il **Rmi** il termine fissato per l'impiego dei fondi al 31 dicembre 2004 ha ottenuto una prima proroga che ha fissato la conclusione della sperimentazione al 30 aprile 2006 (legge 43/05, art. 7, undicies), per permettere ai Comuni con consistenti residui di utilizzare le risorse ancora disponibili. Per analoghe ragioni, la Legge finanziaria 2007 (legge 296/06, art. 1, commi 1285 e 1286) ha posticipato ulteriormente il termine ultimo al 30 giugno 2007. La relazione finale presentata al Parlamento riportava i dati al 2004.

3.7.4. Azioni complementari e coordinamento

La logica inclusiva richiede che ogni sistema faccia leva su più dimensioni: quella del sostegno, quella dell'inserimento lavorativo, quella della risoluzione di specifiche problematiche, quella dell'accesso ai servizi, alla cultura, alla socialità, alla casa, ecc.. Le azioni complementari al trasferimento monetario rappresentano il banco di prova rispetto alla capacità di incidere strutturalmente sul fenomeno della povertà. In particolare dalle esperienze osservate risultano aperte le necessità di elaborare, a favore dei beneficiari del programma, servizi di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'uscita dal programma; in altre parole è risulta carente la capacità di porre in essere una strategia inclusiva che funga da accompagnamento per la platea dei beneficiari una volta chiuso il programma.

Nell'esperienza del RdC della **Campania** le azioni complementari sono di fatto mancate.¹² Tuttavia, proprio su questo versante delle azioni di accompagnamento, Dell'Aquila (2004) segnala come per la parte delle misure non monetarie la mancanza di finanziamenti espliciti non ha stimolato a sufficienza la capacità di ritrovare molti degli stessi interventi nella programmazione ordinaria della Regione fatta con il POR. In molti casi più degli sforzi finanziari aggiuntivi sarebbe bastata una riserva per i beneficiari del RdC.

La scelta di strutturare sul territorio la gestione della politica del RdC ha portato ad evidenza una serie di incognite e limiti che possono risultare paradigmatici anche oltre i confini campani. Dal coinvolgimento dei Comuni e dei loro Piani di zona dei servizi sociali è risultata, più che la capacità di trovare integrazione tra politiche, la fragilità della struttura amministrativa. Inoltre indirizzando la politica su un sistema di graduatorie per ambiti territoriali si è indubbiamente arginato l'effetto calamita dell'area metropolitana di Napoli ma si è creato un sistema di disparità di trattamento difficilmente giustificabile. In ogni caso la continuità con la sperimentazione del Rmi sembra aver prodotto effetti più negativi che positivi.

Nel caso del Pcs della **Basilicata** elementi distintivi del programma sono:

- i comitati locali di garanzia sociale, istituiti dai Comuni per costruire la rete territoriale di sostegno al programma;
- i Garanti del contratto di inserimento, figura facoltativa che può essere attivata come supporto al Comune e al beneficiario.

Al di là delle buone intenzioni la realtà operativa della sperimentazione ha fatto emergere come i Garanti dei contratti, dopo la stipula del contratto di inserimento da parte dei loro "assistiti", si sono resi assenti. Anche i Comitati di garanzia sociale, benché formalmente costituiti, soltanto in un caso risultano essere anche operativi,¹³ nella maggioranza dei casi perché vi è una carenza di capacità concertativa reale. L'assenza dei Comitati può essere alla base di alcune delle disfunzioni segnalate: la carenza di informazioni complete; la debole coerenza tra fabbisogni individuali e percorsi di inclusione assegnati; casi segnalati di partecipazione illegittima al programma. In queste condizioni di fatto ben il 40% dei beneficiari, una volta completata la frequenza dell'attività formativa, ha optato per i laboratori formativi, progettati per i soggetti con difficoltà di inserimento lavorativo, che alla fine hanno compensato la difficoltà a reperire imprese disponibili a ospitare i beneficiari. Anche nei casi in cui c'è stato l'inserimento lavorativo, questo è stato favorito promuovendo forti riduzioni del costo del lavoro per le imprese private, che sono state così incentivate a domandare lavoro. Il sussidio monetario al reddito rischia però di diventare sostitutivo di una parte del salario.

Anche per quanto riguarda il **Rmi** la sfida principale, cioè la combinazione dell'erogazione monetaria con la predisposizione di programmi di inserimento sociale, non è sembrata totalmente riuscita. Se da una parte vi è stato l'abbandono di una logica puramente assistenziale, dall'altra non sempre i Comuni sono stati in grado, ricorrendo alle risorse locali, di offrire una risposta adeguata in termini di progetti di inserimento. In particolare le difficoltà maggiori sembrano essersi registrate proprio nell'offerta concreta di opportunità di inserimento occupazionale. Si è

12. Per l'ambito di Napoli, intervenuto con risorse aggiuntive proprie, le azioni complementari sono partite nella primavera del 2006 con la pubblicazione di un bando per la selezione di agenzie del terzo settore cui viene chiesto di svolgere un'azione di orientamento e di segretariato sociale per le famiglie beneficiarie della propria municipalità (nel complesso nove, dati alcuni accorpamenti e suddivisioni). La scarsità delle risorse disponibili non ha permesso di fare richiesta di una vera e propria azione di accompagnamento che è stata riservata ad una quota ridotta di soggetti (all'incirca il 10%). Il bando si è chiuso nel luglio 2006 e le agenzie sono state formalmente convocate per l'avvio delle loro attività nel settembre successivo. L'avvio delle attività di segretariato sociale - previsto per la metà di ottobre - è avvenuto contestualmente alla convocazione dei beneficiari - attraverso operatori di Sviluppo Italia - per l'aggiornamento della documentazione e l'eventuale rinnovo della misura per la seconda annualità (Amaturo- Gambardella, 2006).

13. Dai dati del monitoraggio risulta che i comitati locali di garanzia hanno svolto un'attività minimale ben al di sotto delle aspettative. Come riporta Abiusi (Abiusi, 2009) in quasi tutti i Comuni della Basilicata i comitati sono stati convocati solo in occasione della discussione sulle domande ammissibili.

evidenziata una pericolosa tendenza ad utilizzare lo strumento del Rmi in modo “passivo” traducendo l’impegno all’inserimento puramente nell’attivazione di borse lavoro o lavori socialmente utili¹⁴.

14. L’istituto del Rmi andava oltre la semplice reintegrazione del reddito di chi si trova in condizioni economiche problematiche e prevedeva forme di collegamento con le misure di politica attiva del lavoro. In sintonia con l’approccio di *workfare*, si trattava quindi di riattivare, laddove erano venuti a mancare, presupposti di integrazione economica e sociale rispondendo ad una varietà di bisogni sociali attraverso l’opportunità di inserimento lavorativo. E’ da questo punto di vista che l’esperimento del Rmi può essere considerato come una misura attiva, all’interno di quella vasta gamma che va sotto il nome di “politiche del lavoro”: nulla a che fare quindi con una politica del reddito di esistenza.