



La riforma del *welfare*

Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»

Il reddito minimo di inserimento

di Emanuele Ranci Ortigosa

1. La proposta della Commissione Onofri¹

“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”.

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 ad un vero e proprio diritto soggettivo di cittadinanza, tutelato e disciplinato dalla legge, definito su criteri universalistici e standardizzati, sottratto alla

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.

discrezionalità della amministrazione erogante, immune dall'aleatorietà delle risorse di bilancio, affiancata 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 a 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 si è inserito, 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 una 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 dal Rapporto 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 mila 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.

2. 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 ad una 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 politiche contro la povertà e l’esclusione sociale” predisposto dalla Commissione di indagine ministeriale sull’esclusione sociale, presieduta da Chiara Saraceno². 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*³, quindicinale redatto dall’IRS. 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

² Commissione d’indagine sull’esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale 1997 – 2001*, Carocci, Roma 2002.

³ *Reddito Minimo di Inserimento*, numero speciale di *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2002, n.13 – 15. Vedi anche: Ranci Ortigosa E., Mesini D., *Il RMI nel primo biennio di sperimentazione: luci e ombre della sua realizzazione*, in *L’Assistenza Sociale*, n. 3/4, Ediesse, Roma, luglio-dicembre 2002; 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.

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 chances lavorative e/o reddituali.

Il “Libro Bianco sul Welfare” (febbraio 1993) ed 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 (l. 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 (l. 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 tale 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. n. 2/03), Puglia (l. r. n. 17/03 e successive), Piemonte (l. r. 1/04), Campania (l. r. 2/04), Basilicata (l. r. 3/05), Toscana (l. r. 2005), Sardegna (l. r. 23/05) e il Friuli V.G. (l. r. 6/06), prevedono nelle loro 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 loro 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 riflessione⁴.

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 loro 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 per 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 nei confronti della misura espressa nel confronto che si era verificato nell'ultimo periodo del primo centro-sinistra relativamente 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 effettuato⁵.

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 ad un diverso approccio ai problemi sociali, che privilegiava nettamente misure legate al rapporto di lavoro, anche se solo "passato", e diffidava culturalmente di una 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

⁴ Va ricordato che la Regione Valle d'Aosta e la provincia di Bolzano, così come alcuni Comuni del Nord, hanno attivato fino dagli anni '90 misure di contrasto alla povertà che prevedono sia erogazioni economiche che misure di inserimento sociali, come ricorda A. Gambino sul fascicolo speciale di Prospettive Sociali e Sanitarie (2006, n. 17/18) dedicato a *Povertà, politiche di contrasto, reddito di inserimento*.

⁵ 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

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 debole⁶.

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.

3. La sperimentazione del RMI (1999 – 2004)⁷, i suoi limiti, le indicazioni che offre

I 306 Comuni complessivamente coinvolti nelle due fasi della sperimentazione 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 rappresentativi della composizione della realtà nazionale, ma evidenziano una accentuata presenza di situazioni difficili per entità dei problemi, sia reddituali che 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 nella organizzazione dei programmi di inserimento.

⁶ Ranci Ortigosa E., *I poveri chi li rappresenta?* in Prospettive Sociali e Sanitarie, 2007, n. 12

⁷ 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.

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 ad 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 sicuramente 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 certamente 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 di 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 una 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 scritto⁸.

4. 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. 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 Paolo Bosi⁹ 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%, l'Inghilterra con 1,7%). Spendiamo infatti 11,5 euro pro capite, in PSS, contro i 109,3 della Francia, i 116,8 della Germania e ... i 354,9 dell'Olanda! (Eurostat, 2005)

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 povere¹⁰. 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% della Gran Bretagna, del 25% della Svezia, del 20% di Germania e Francia.

⁸ In merito vedi *Povertà, politiche di contrasto, reddito di inserimento*, Prospettive Sociali e sanitarie, 2006, n.17/18

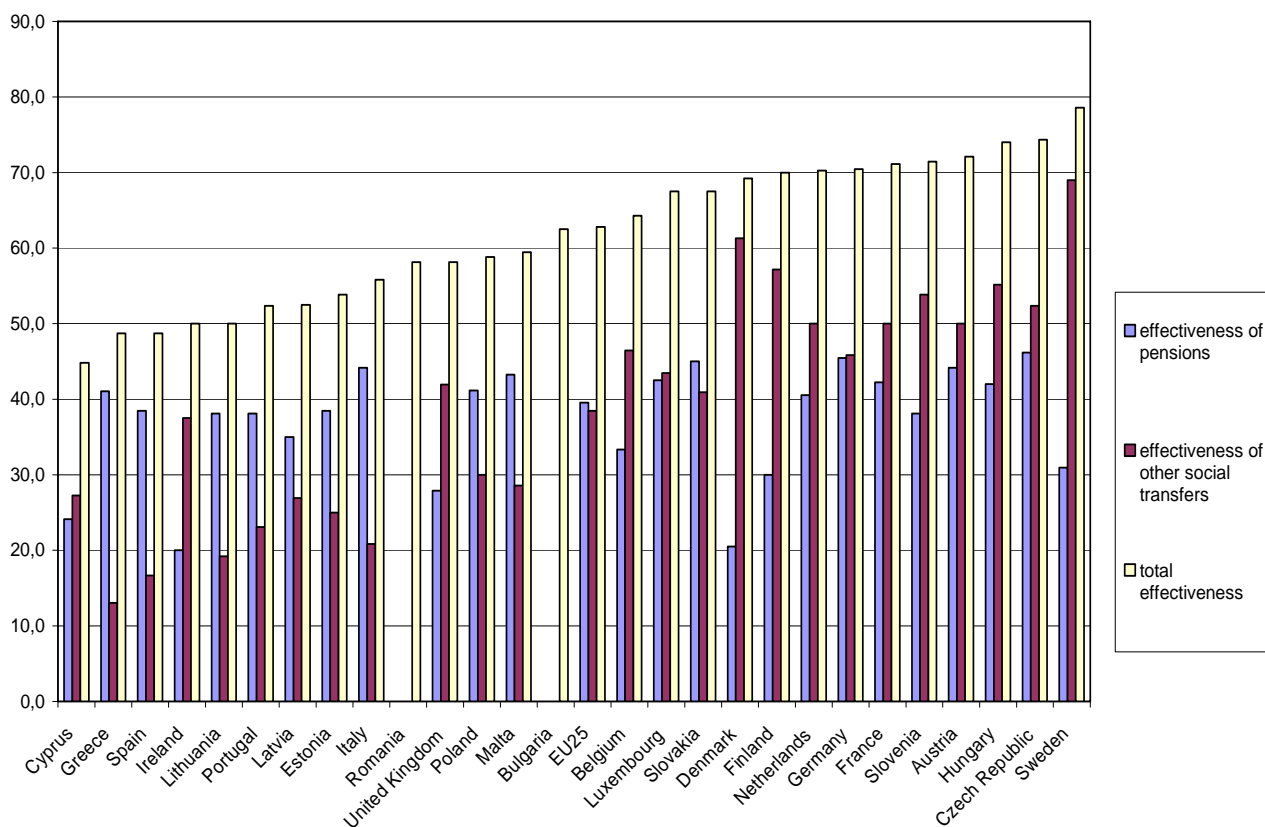
⁹ P. Bosi, *Le politiche di sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto alla povertà 10 anni dopo la Commissione Onofri: l'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari* in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2007, n.19/20.

¹⁰ N. Sciclone *Il reddito minimo di inserimento: serve per contrastare la povertà?* In *Povertà, politiche di contrasto, reddito di inserimento*, Speciale di Prospettive Sociali e Sanitarie, 2006, n. 17/18

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 trasferimenti 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 5 paesi che raggiungono un'efficacia superiore al 50% (Svezia, Danimarca, Finlandia, Ungheria, Repubblica Ceca). La tavola 1 evidenzia 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.

Tav. 1: Confronto tra l'efficacia delle pensioni e di altri trasferimenti sociali nella riduzione della povertà



(Fonte: Eurostat Esspros 2004)

5. 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 finalità 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. E' poco redistributivo e tratta problemi analoghi in modo difforme, creando disegualianze. Non affronta i forti squilibri esistenti, in particolare territoriali, sicché la distribuzione delle risorse, sia finanziarie che di servizi, non è rapportata alla distribuzione dei bisogni e dei problemi sociali. Se si vuole quindi affrontare seriamente il problema della povertà e sviluppare efficaci politiche di contrasto, è allora necessario prendere coraggio e mettere mano a riforme profonde e radicali del nostro sistema di welfare¹¹.

Tali riforme, richiedono un aumento complessivo delle risorse dedicate alla spesa socioassistenziale che impegnino tutti i livelli di governo, e in primo luogo lo Stato, sempre esposti alla tentazione di contenere e talora ridurre in primo luogo questo tipo di spese, certo non presidiate da potenti lobby. 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 socioassistenziale. La allocazione delle risorse finanziarie rispecchia infatti e sostanzia 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 la una tantum, ma non modificano gli approcci tradizionali. Disperdono infatti

¹¹ Ranci Ortigosa E., *Una riforma radicale* in Prospettive Sociali e Sanitarie, 2006, n. 9

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 espresse da autorevoli esperti, 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 attivazione 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, ed altre se ne aggiungono. L'universalità, ed 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. E' 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 ed acquisire via via crescente autonomia economica e sociale. Sono percorsi che operatori sociali e beneficiari devono insieme costruire e negoziare sulla base di una analisi condivisa della specifica condizione di ogni famiglia.

6. Lo sviluppo sul territorio del sistema integrato di servizi ed 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 che 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 ad 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 ad 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 che per l'operatore, e promozione di una cultura di cittadinanza anche in realtà che ne erano molto lontane.

E' 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 ad una 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, che in termini di presenza di servizi e prestazioni sui territori, in una certa quantità e con certa qualità.

7. In merito al costo del RMI

Quanto può costare introdurre il RMI? La tavola 2 mostra le stime, certamente solo indicative e da verificare ulteriormente, da noi effettuate nel rapporto di valutazione della seconda sperimentazione.

Tav.2: 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 (espresso in €)
Irs Cles Censis Labos	302 € (341 € importo medio per famiglia)	RMI schema base (possesso immobiliare esclude da misura) senza deduzione canone affitto	832.514 famiglie potenziali 587.873 famiglie attese (take up rate 70%)	3,4 miliardi 2,4 miliardi
		RMI schema base (possesso immobiliare esclude da misura) con deduzione 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 strumento di misurazione della situazione economica	509.839 famiglie attese (take up rate 70%)	2,13 miliardi

(Tratto da : IRS, Censis, Cles, Fondazione Labos , Valutazione della seconda sperimentazione dell'istituto del reddito minimo di inserimento, 2004)

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

8. Una introduzione concertata e graduale del RMI e dei relativi livelli essenziali

L'introduzione del RMI può avvenire solo ricercando e costruendo una intesa concertata fra Stato, Regioni 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 ad 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 Costituzione¹². 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 una 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 quindi efficaci interventi perequativi.

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.

E' 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,

¹² E. Ranci Ortigosa, C. Crepaldi, G. Falcioratore, G. Giorgi, *Una proposta per attuare i Liveas*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2003, numero speciale *Livelli essenziali delle prestazioni sociali – Dai principi alla pratica?* n.17/18

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 una *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 ad 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, venga offerta 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 che la promessa della gallina domani.