

Reddito minimo, inserimento sociale, federalismo fiscale

Emanuele Ranci Ortigosa
Direttore scientifico Irs

CIES, Workshop, Roma, 5 maggio 2010

La povertà è un grave problema per l'Italia

L' Italia, nel confronto con altri paesi UE o Ocse, presenta:

- alto livello di povertà, in particolare di povertà minorile, in aumento
- forti diseguaglianze di reddito
- diseguaglianze ancora più accentuate di ricchezza
- bassa mobilità intergenerazionale dei redditi

I minori poveri sono particolarmente numerosi e sono fortemente svantaggiati nella loro condizione di vita e nelle loro opportunità future

Spesa per protezione sociale e per contrasto alla povertà in Italia e in Europa (1)

I confronti statistici europei evidenziano che:

- la spesa per la protezione sociale dell'Italia è assai bassa fra i 15 e quasi in media fra i 27
- la spesa destinata a Housing and social exclusion è però limitatissima sia in percentuale sul Pil e sulla spesa per protezione sociale che in spesa pro capite
- altrettanto bassa la spesa per la famiglia e gli ammortizzatori sociali
- nel contrasto alla povertà spendiamo quindi poco e in modo inefficace.

Spesa per protezione sociale e contrasto alla povertà in Italia e in Europa(2)

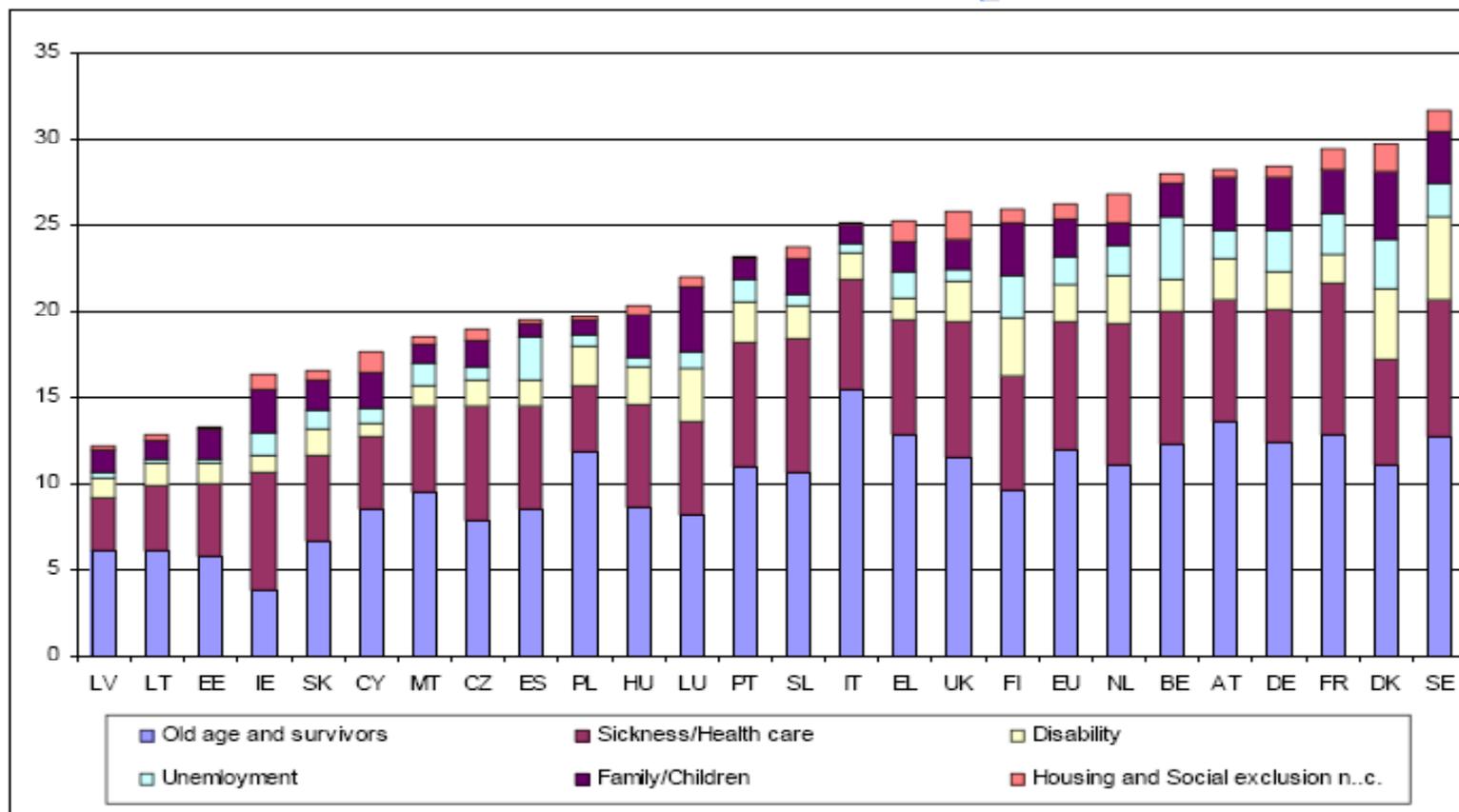
- Il nostro sistema è sbilanciato sui trasferimenti monetari: 75% della spesa di protezione sociale (contro una media europea del 70%), 90% della spesa assistenziale
- Le prestazioni legate alla prova dei mezzi sono fra le più basse in Europa
- Le erogazioni monetarie non sono concentrate sulle fasce a più basso reddito, e hanno ridotti effetti redistributivi
- La spesa sociale locale è marginale (12/13%) e più elevata al centro nord che al sud

Spesa per protezione sociale: % del PIL

Spesa Totale	in % del PIL
Sweden	32,9
France	31,2
Denmark	30,7
Germany	29,5
Belgium	29,3
Austria	29,1
Netherlands	28,5
Finland	26,7
United Kingdom	26,3
Norway	26,3
Italy	26,1
Greece	26
Portugal	24,9
Slovenia	24,3
Luxembourg	22,6
Iceland	23
Hungary	20,7
Poland	20
Spain	20
Czech Republic	19,6

Spesa Totale	in % del PIL
Malta	18,8
Cyprus	17,8
Slovakia	17,2
Ireland	17
Estonia	13,4
Lithuania	13,3
Latvia	12,6
Bulgaria	
Romania	

Spesa per la protezione sociale, in % del PIL per funzione



Source: Eurostat - ESSPROS

Spesa pro capite su casa e esclusione sociale (Eurostat Espress 2004)

Misure di sostegno per l'esclusione sociale	pro capite in PPS
Netherlands	354,9
Denmark	284
Luxembourg	264,4
Sweden	181,8
Cyprus	150,2
Finland	134,9
Belgium	120,3
Slovenia	119,9
Germany	116,8
Austria	113,5
Ireland	113,1
Greece	110,4
France	109,3
Czech Republic	88
Slovakia	62,1
United Kingdom	52,6
Spain	38,7
Malta	37,9

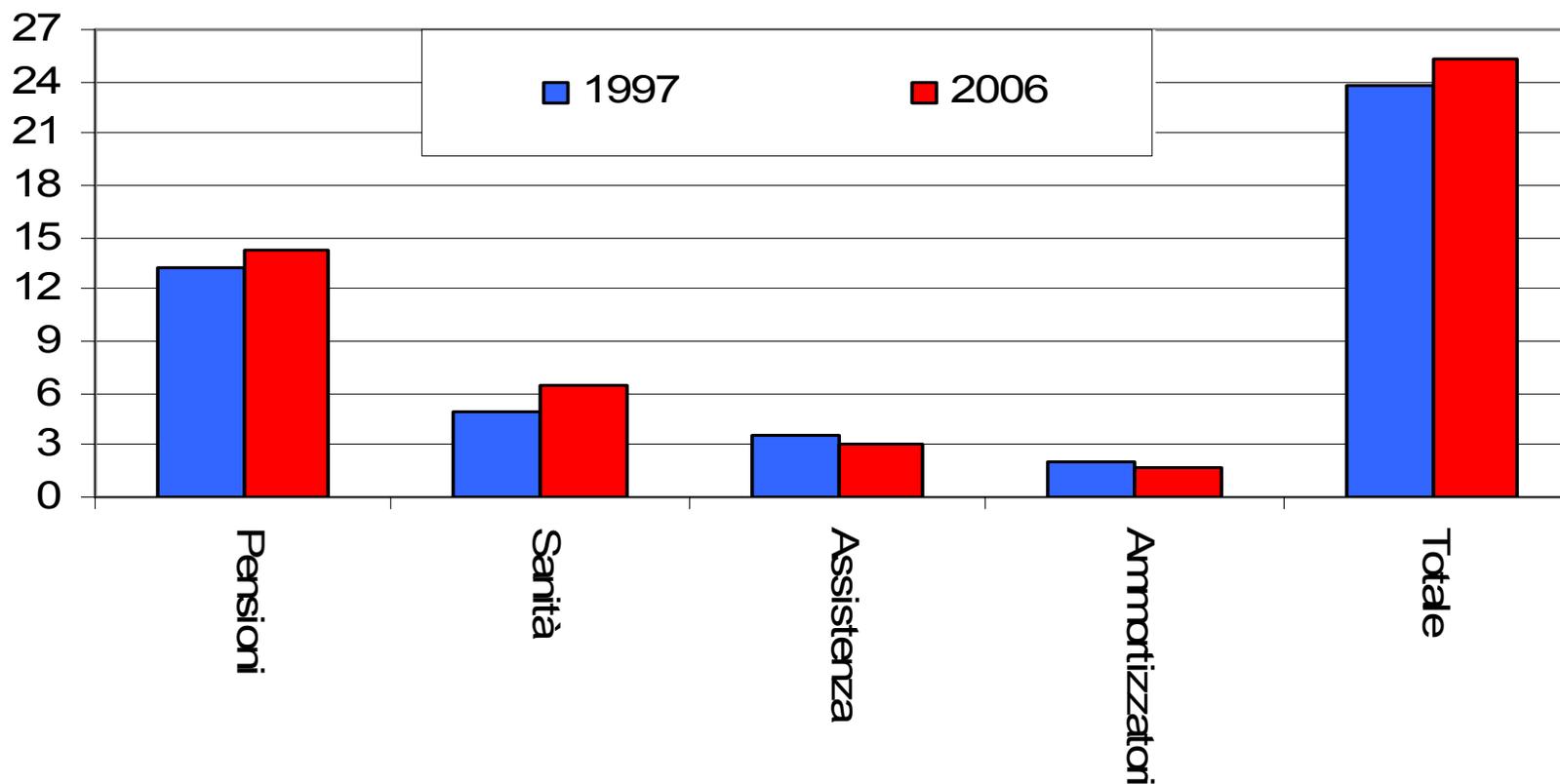
Misure di sostegno per l'esclusione sociale	pro capite in PPS
Portugal	37,3
Lithuania	35,8
Hungary	18,2
Estonia	17,5
Poland	17
Latvia	14,6
Italy	11,5

Per l'assistenza: spendiamo poco e male

- La spesa per l'assistenza è la più bassa in Europa (3,1% contro 5,1% del PIL)
- La sua incidenza scende dal 3,5% del 1997 al 3% del 2006 sul PIL, e dal 14,6% al 11,9% sulla spesa per la protezione sociale. Cala ancora negli ultimi anni.
- I suoi effetti redistributivi sono modesti per la eterogeneità, la dispersione, la contraddittoria finalizzazione e regolazione degli interventi, a cominciare dai criteri di eleggibilità e di prova dei mezzi. Occupiamo l'ultimo posto in Europa per quota di trasferimenti monetari che vanno al 30% della popolazione più povera nella distribuzione del reddito

Nella spesa per la protezione sociale la quota per l'assistenza si riduce

Spesa per la protezione Sociale - Commissione Onofri
in % Pil



Spesa sociale per il contrasto della povertà (milioni di €)

- Aggiornamento delle stime della Commissione Onofri al 2006 (P. Bosi): 22.141 erogazioni monetarie e tax expenditures+186 servizi = 22.327
- Tale classificazione della spesa, diversa da quella Eurostat, accentua il giudizio di inefficacia della nostra politica per il contrasto alla povertà
- Incide negativamente sugli esiti la mancanza di una misura unica, universalistica e selettiva, di integrazione dei redditi, con chiaro target (individuo o famiglia) e metodo di prova dei mezzi

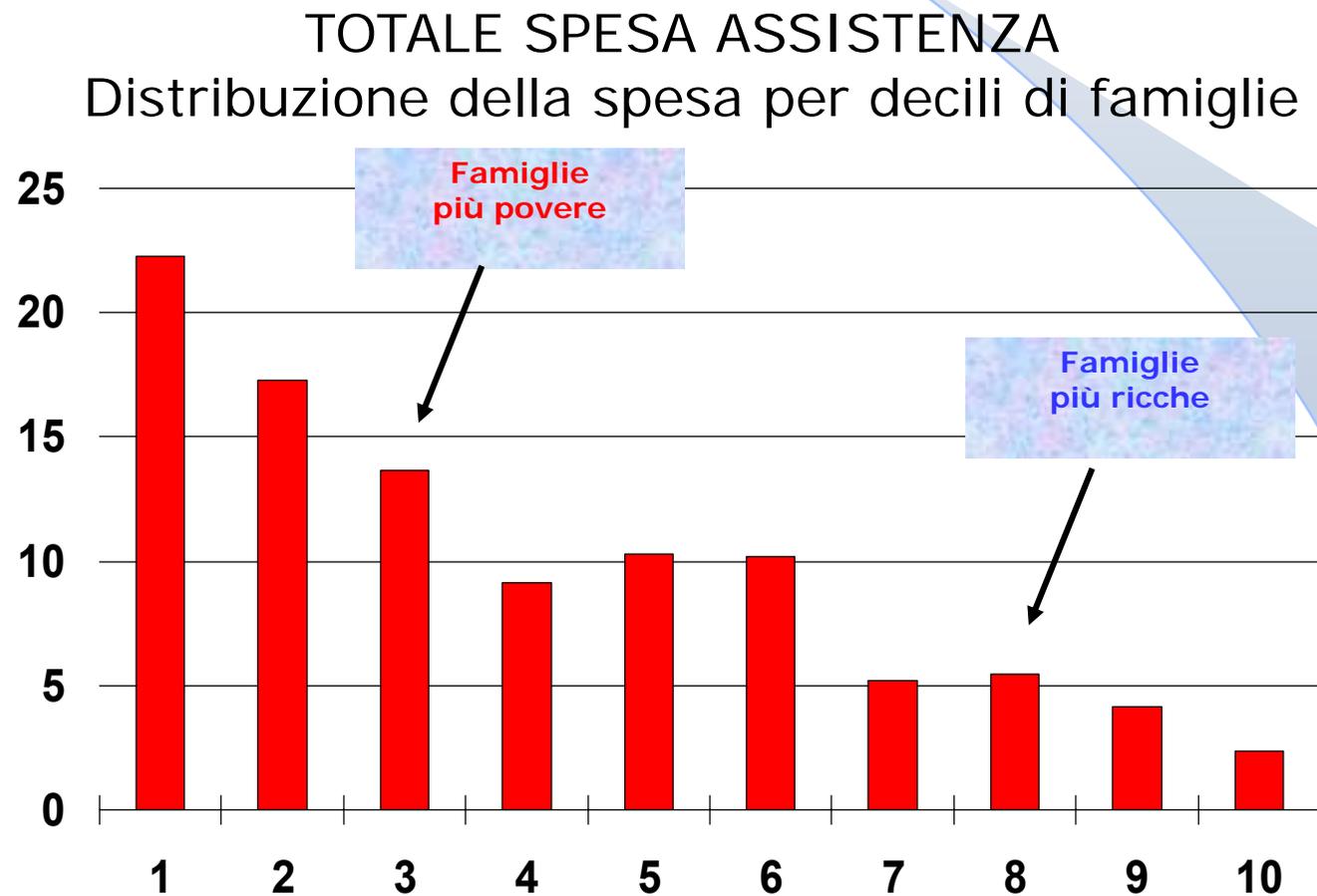
Classificazione della spesa sociale (mil. €)

Tipologie/ aree	Prestazioni monetarie	Servizio sociale	Pronto intervento	Assistenza domiciliare	Strutture semireside n	Strutture residenziali	Totale
Famiglia	6.693	231					6.924
Minori	40	151		40	1.020	173	1.424
Anziani	1.862	133		477	68	326	2.866
Povertà	19.341	106	8	19	6	47	19.527
Disabili	10.929	417		131	222	117	11.816
Droghe	17	27	2	1	5	3	55
Immigrati	34	62	2	2	5	38	143
Politiche distrettuali		418					418
Totale	38.916	1.545	12	670	1.326	704	43.173

Interventi prioritari

Prestazioni di assistenza sociale e tax expenditure (milioni di euro 2004)					
	Pr.monetari e	Servizi	Totale	comp.%	Delta spesa
Responsabilità familiari	17693	883	18576	31,9	2000
- assegni	6693		6693	11,5	0
- detrazioni per figli Irpef	12000		12000	20,6	0
- servizi per la prima infanzia		883			2000
Contrasto povertà (ass.sociale, int.minimo, ecc.)	22141	186	22327	38,4	3000
- assegno sociale, int.minimo, ecc.	19341				
- bonus 2007 incapienti e aumenti pensioni minime del 2007	2800				
Programma per anziani non autosufficienti	5716	1230	6946	11,9	8000
-indennità di accompagnamento	5716				
- servizi residenziali e assistenza domiciliare + stanziamento di 200 m LG08		1230			8000
Altro (altre disabilità, droghe, dir. minori, pens. di guerra, ecc.)	8166	2158	10324	17,7	500
Totale	53716	4457	58173	100,0	13500
comp.%	92,3	7,7	100,0		
%Pil			4,2		1,0

La spesa sociale e' poco redistributiva tra famiglie "povere" e "ricche"

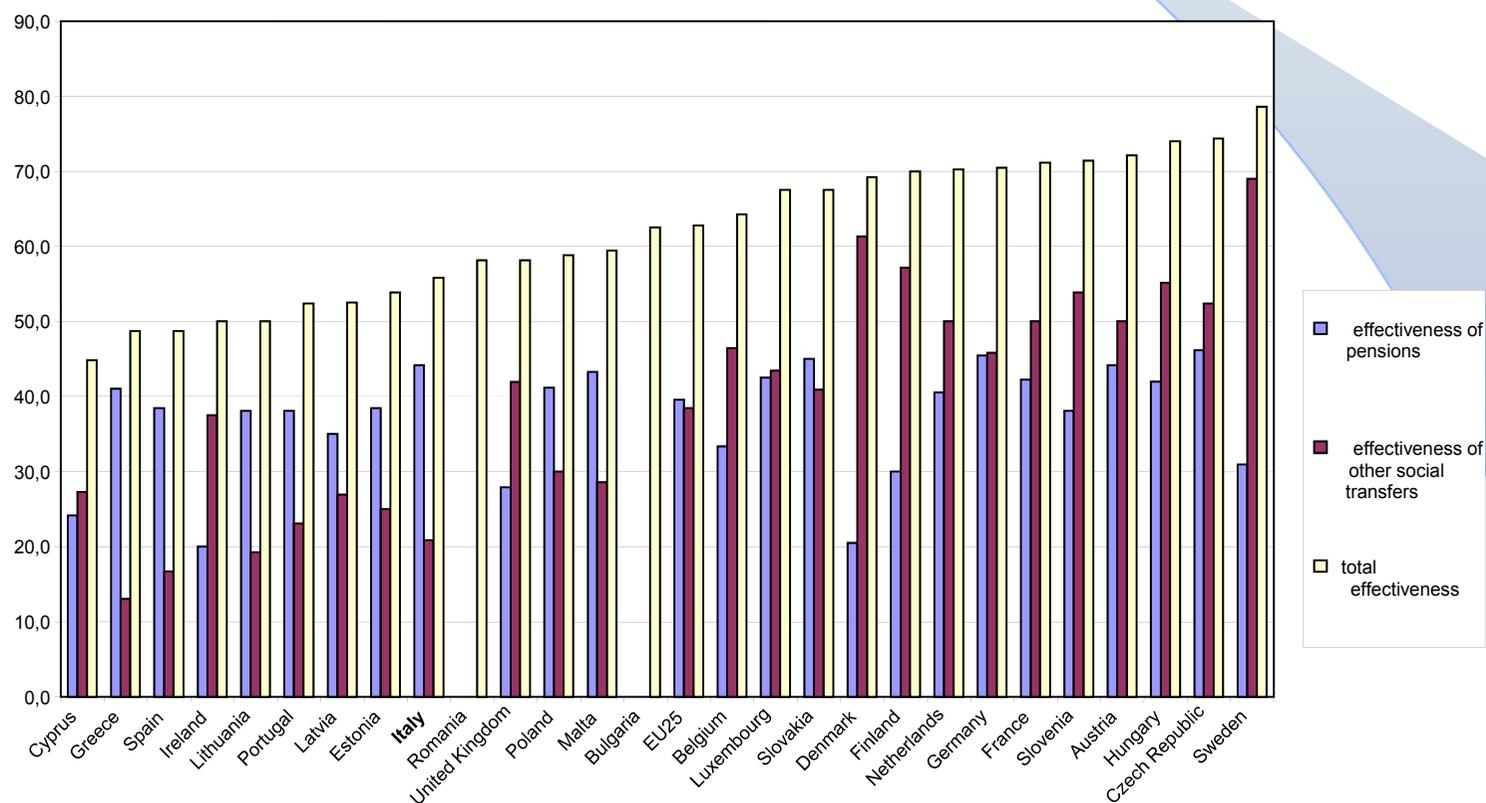


Stime Cies dell'impatto sulla povertà delle misure più recenti

Social Card+ bonus famiglia (una tantum)+
bonus elettrico+ abolizione ICI prima casa
(4.604 mil. €):

- con 304 mil. € abbattano la povertà assoluta dal 4,18% al 3,87% (- 91.000 famiglie)
- Con 1472 mil. € abbattano povertà relativa dal 17,63% al 17,28%
- A favore dei primi quattro decili va solo il 55% della spesa totale

Confronto tra l'efficacia delle pensioni e degli altri trasferimenti sociali nella riduzione della povertà



Misure passive e attive

- Mentre le *pensioni* svolgono un ruolo comparativamente adeguato nell'abbattere la povertà, risultano particolarmente inefficaci gli *altri trasferimenti sociali*, decisivi per ottenere un risultato significativo
- Occorre quindi rivedere nel loro insieme queste misure, per portare a coerenza o integrare quelle finalizzate o finalizzabili al contrasto della povertà
- Insieme alla integrazione del reddito (misura passiva) occorre anche assicurare l'accesso alle reti di servizi generali e a interventi mirati su specifiche criticità, e responsabilizzare i beneficiari (misure attive)

Le politiche di reddito minimo di inserimento - RMI

Gli obiettivi delle politiche di reddito minimo di inserimento

- Il reddito minimo in Europa generalmente è una forma di assistenza *non contributiva* e *non categoriale* concepita per combattere la povertà garantendo un adeguato standard di vita e la re-integrazione sociale a tutte le persone o le famiglie che godono di un reddito insufficiente
- Caratteristiche diffuse del reddito minimo sono:
 - l'essere una misura equitativa basata sulla *prova dei mezzi*, e rivolta a *soggetti non altrimenti protetti* da politiche specifiche che li aiutino ad uscire dalla povertà e ad attivarsi verso l'inclusione sociale ed il mercato del lavoro
 - l'essere una misura che *promuove l'integrazione* tra le politiche sociali e tra queste e le politiche attive del lavoro, le politiche educative e di formazione, le politiche sanitarie e abitative ecc..

Diffusione e caratteri del reddito minimo in Europa

Tutti gli Stati europei, con la sola eccezione di Grecia Ungheria e Italia, possiedono misure generali di integrazione del reddito, con variazioni notevoli per ciò che riguarda la struttura e la copertura

Caratteri comuni ai RMI:

- Universalità, diritto soggettivo esigibile
- Non contributività
- Valutazione dei mezzi familiare o individuale
- Orientamento ad inserimento sociale e lavorativo
- Assunzione impegni dai beneficiari

Differenze fra le misure RMI

- Beneficiaria tutta popolazione o target specifici
- Livelli di generosità
- Redditi e trattamenti individuali o familiari
- Scale di equivalenza familiari
- Finanziamento e gestione centralizzati o decentrati
- Previsione dell'assegnazione di alloggi
- Previsione di interventi o servizi sociali complementari
- Previsione di formazione e inserimento lavorativo
- Impegni dei beneficiari e sanzionabilità delle inadempienze
- Durata e rinnovabilità della misura

Misura universalistica o ultima possibilità?

Una classificazione degli schemi di reddito minimo può essere fatto articolandoli in un continuum tra due gruppi principali con un terzo gruppo a parte:

- ✓ il reddito minimo è una **misura universalistica ed omnicomprensiva**: è il caso soprattutto di Lussemburgo, Austria, Repubblica Ceca, Polonia, Malta, Slovacchia e Romania;
- ✓ il reddito minimo è **l'ultima possibilità** per chi ha già usufruito di tutte le altre possibili misure più specifiche. A questo gruppo appartengono in particolare Francia, Finlandia, Germania, Irlanda e Regno Unito;
- ✓ assenza di una misura generale di sostegno e presenza solo di **misure categoriali** (Italia, Ungheria e Grecia), assenza di una misura *nazionale* di reddito minimo (Spagna).

Classificazione schemi di reddito minimo

	Misura omnicomprensiva	←	→	Ultima possibilità	Solo misure di categoria e/o assenza di misure nazionali di reddito minimo
Paesi nordici		<u>Sweden</u>	<u>Denmark</u>	Finland	
Modello liberale				UK (Ireland)	
Europa continentale	Luxembourg Austria	Belgium (Netherlands)		<u>France</u> <u>Germany</u>	
Europa meridionale	Malta		Cyprus		<u>Italy</u> Spain Greece
Europa dell'Est	Poland Slovakia <u>Czech Republic</u> Romania		Lithuania Slovenia Latvia Bulgaria Estonia Portugal		Hungary

La sperimentazione del RMI in Italia

L'avvio della sperimentazione

Introdotta dal **gennaio 1999** come:

- 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
- (d. lgs. 237/98, art. 1 - *comma 1*)

Caratteristiche del RMI

- Dimensione assistenza economica:
 - l'universalità ed omogeneità territoriale dell'intervento, nella direzione di un progressivo superamento di logiche discrezionali e categoriali
 - selettiva su reddito familiare
 - erogazione monetaria integrativa
- Dimensione inserimento sociale e/o lavorativo:
 - l'integrazione tra erogazione economica (politica passiva) ed inserimento sociale e/o lavorativo (politica attiva), secondo una logica promozionale del soggetto in carico
 - progettazione e accompagnamento
 - su singole persone
 - negoziata e impegnativa

Comuni e popolazioni coinvolte

- la I sperimentazione, 1999-2000, 39 Comuni, 3.150.000 abitanti, il 5,5% della popolazione residente. Costo: 246 milioni di euro
- la II sperimentazione, 2001-2004, estesa a altri 267 Comuni, 1.767.000 abitanti, il 3,1% della popolazione residente. Costo: 583 milioni di euro
- In totale: 306 Comuni, 3.150.000 abitanti, 8,6% della popolazione residente, 830 milioni di euro di costo

Le principali informazioni in merito alla sperimentazione

	I sperimentazione anni 1999 - 2000	II sperimentazione anni 2001-2004
n. Comuni coinvolti	39	306
n. domande presentate <i>di cui accolte</i>	55.552 34.730	74.502 44.765
% domande accolte sulle presentate	62,5%	60,1%
n. famiglie in carico	25.591	41.007
contributo medio erogato	€ 376	€ 340
n. individui inseriti in programmi	37.087	28.072

I limiti della sperimentazione

- A livello politico-istituzionale
 - la mancanza di una prospettiva pluriennale (in part. nella II fase)
 - l'assenza di direttive chiare circa la gestione della sperimentazione
 - il mancato coinvolgimento delle Regioni
 - la mancanza di un supporto ai territori nella organizzazione e gestione dei programmi di inserimento
- A livello locale
 - l'estrema eterogeneità dei contesti socio-economici ma anche organizzativi in cui si è realizzata la sperimentazione
 - lo sbilanciamento della sperimentazione verso i Comuni del centro-sud, sottodotati di risorse professionali interne e di interlocutori esterni

I principali punti di forza della sperimentazione

- Sui servizi coinvolti
 - iniziale superamento di un approccio discrezionale e talvolta clientelare ai problemi dell'assistenza
 - progettazione di interventi e percorsi di inserimento più professionali e individualizzati ('contratto sociale')
 - razionalizzazione e riorganizzazione del lavoro e proficua messa in discussione di prassi consolidate
- Sui beneficiari
 - maggiore responsabilizzazione nei confronti di un impegno ben definito, in un'ottica di attivazione personale
 - valorizzazione delle risorse personali e familiari, anche in termini di recupero di dignità, auto-stima, verso un reintegro nella vita sociale
 - una generale "riduzione del danno", attraverso il rientro dalla morosità e dagli arretrati di pagamento degli affitti, ed elevando il grado di scolarizzazione

I principali punti di debolezza della sperimentazione:

- eccessiva discrezionalità lasciata ai Comuni in merito alla gestione della partita accessi alla misura e controlli;
- frequente inadeguatezza dei percorsi di inserimento avviati;
- carenza di risorse organizzative e professionali per gestire e accompagnare la misura;
- scarsa interazione con gli attori del territorio (scarso funzionamento dei Patti Territoriali; assenza di collaborazione con il modo dell'imprenditoria; rapporti nulli con le Regioni...)

Cosa ne è stato del RMI

- la generalizzazione del RMI a tutto il territorio nazionale prevista dalla [Legge Quadro 328/00](#) (art. 23) non è mai avvenuta
- evoluzione politica a livello nazionale ha portato a decretare, a sperimentazione ancora in corso, lo smantellamento del RMI a favore del RUI ([Patto per l'Italia](#) - luglio 2002; [Libro Bianco sul Welfare](#) - febbraio 2003; [PAN inclusione 2003-2005](#) - luglio 2003)
- la [Finanziaria 2004](#) (l. 350/03) ha immaginato il finanziamento del RUI da parte dello Stato tramite prelievo del 3% sulle cosiddette “pensioni d'oro”. *Viene assicurato un concorso nazionale del 50% al finanziamento delle Regioni che attiveranno il RUI ...*
- la [Finanziaria 2005](#) non fa nemmeno più menzione del RUI
- la [Finanziaria 2007](#) menziona il RMI solo per descrivere le modalità attraverso le quali i fondi non spesi debbano riconfluire nel Fondo nazionale indistinto per le politiche sociali

Iniziative regionali di contrasto alla povertà e RMI

Iniziative regionali di contrasto alla povertà

- varie forme di sostegno al reddito per cittadini in difficoltà economica temporanea o di lungo periodo;
- finanziamenti alle organizzazioni del privato sociale che erogano servizi per i cittadini poveri, in particolare nell'area della grave marginalità;
- misure che cercano di intervenire in maniera preventiva sul rischio di povertà ed esclusione sociale provocato da condizioni di vulnerabilità sociale (carichi di cura, spese sanitarie, costi per l'abitazione,...)

Politiche regionali e RMI

- misure di assistenza economica regolamentate da leggi regionali precedenti l'esperienza del RMI e caratterizzanti il *welfare* locale (Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano);
- forme di sostegno al reddito successive alla sperimentazione del RMI e che ad essa si riconnettono
 - ✓ sostanzialmente (Campania, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio)
 - ✓ solo molto parzialmente (Sicilia con iniziative di lavoro socialmente utile, Veneto con una sperimentazione nel solo Comune di Rovigo);
- misure di contrasto alle povertà estreme e di sostegno al reddito non inquadrabili nel RMI (Abruzzo, Puglia, Sardegna, Calabria, ecc).

La sperimentazione del Reddito di Base per la Cittadinanza in Friuli Venezia Giulia

L'implementazione del Reddito di Base per la cittadinanza -1

- **I beneficiari della misura sono i nuclei familiari**
- **La capacità economica del nucleo familiare viene valutata mediante un apposito indicatore denominato “Capacità Economica Equivalente (C.E.E.)”** che permette di valutare la situazione economica del nucleo familiare considerando la sua composizione e gli altri elementi che concorrono a determinarla
- **La soglia stabilita per gli anni 2007 e 2008 è pari a € 5.000**, al di sotto di questo valore i componenti il nucleo familiare hanno diritto a ricevere il reddito di base come integrazione della propria capacità economica
- **Il nucleo familiare di riferimento è quello della persona richiedente**

L'implementazione del Reddito di Base per la cittadinanza - 2

- La misura viene concessa **per un periodo massimo di 12 mesi, rinnovabile per una sola volta**;
- La richiesta per l'erogazione del reddito di base è presentata al **Servizio Sociale dei Comuni** territorialmente competenti;
- Entro 30 gg dalla presentazione della richiesta il SSC stipula con il richiedente il **Patto preliminare** e concede il RdB in via provvisoria;
- Entro 3 mesi dalla stipula del patto preliminare avviene la definizione e stipula del **Patto definitivo** e la concessione del RdB in via definitiva;

L'implementazione del Reddito di Base per la cittadinanza - 3

- **Il reddito di base è cumulabile**, nell'ambito dei progetti personalizzati, con altri interventi di carattere monetario erogati dai Comuni;
- **Queste le tipologie possibili di progetti personalizzati:**
 - occupazionali;
 - lavori di pubblica utilità
 - scolastici/istruzione/scolarizzazione
 - riabilitazione
 - cura e sostegno familiare
 - integrazione socio-relazionale
 - altro (es. pagamento utenze/affitto/debiti)
- **I Centri per l'Impiego e i Servizi Sociali dei Comuni concordano tra loro idonee modalità di raccordo con particolare riferimento allo scambio di informazioni nell'accesso alla misura e nella stipula dei Patti di servizio**

Le domande per accedere al Reddito di Base

- domande presentate = 8.361, pari al 1,6% delle famiglie residenti
- domande “ammissibili”, ovvero rispondenti ai requisiti previsti per l’accesso alla misura = 6.556 (78% delle presentate)
- domande accolte, ovvero di coloro che si sono fisicamente recati presso le sedi dei SSC per la stipula dei patti preliminari e per l’avvio effettivo della misura = 4.264 (65% delle ammissibili)

La condizione economica delle famiglie

Le condizioni economiche dei nuclei familiari sono state ricostruite attraverso le classi di valore CEE all'interno delle quali si distribuiscono e mettono in evidenza una **situazione generale di grave marginalità**, seppure con differenze significative tra i diversi territori.

- il **42%** circa delle famiglie beneficiarie presenta una dichiarazione CEE pari a 0;
- **l'integrazione economica media** è molto elevata e corrispondente a € 510 al mese per famiglia;
- i costi complessivamente sostenuti a integrazione del reddito delle famiglie in carico sono risultati pari a **25,2 milioni di euro**.

Il contratto con il beneficiario

Gli **obiettivi** del patto preliminare e definitivo:

- 50,5% autonomia/miglioramento economico
- 24,7% inserimento lavorativo
- 14,4% inserimento sociale
- 11,4% sostegno alla genitorialità

Gli **impegni** sottoscritti:

1. Impegni di tipo formale/amministrativo
2. Impegni personalizzati di natura pecuniaria
3. Impegni personalizzati correlati allo specifico percorso di inserimento

Principali tipologie di impegni previste nei patti

- di tipo occupazionale -> impegni riguardanti la partecipazione a colloqui e/o il mantenimento di contatti con i Servizi di Inserimento Lavorativo, l'iscrizione alle liste di collocamento mirato e la disponibilità ad una ricerca attiva del lavoro o a frequentare specifici percorsi di inserimento lavorativo nel mercato protetto o ordinario;
- di tipo formativo -> impegni alla frequentazione di corsi di formazione professionale o di alfabetizzazione per stranieri;
- di tipo 'abitativo' -> impegni riguardanti la pulizia degli alloggi ed il miglioramento della loro adeguatezza;
- di tipo socio-relazionale -> impegni finalizzati all'uscita dall'isolamento sociale e culturale del beneficiario, anche attraverso la frequentazione di associazioni del territorio o la ripresa di contatti con mediatori culturali e Consulori Familiari;
- di tipo riabilitativo -> impegni finalizzati all'adesione e/o alla ripresa di percorsi di riabilitazione presso SERT o reparti di alcologia;
- di cura e sostegno familiare -> impegni per lo più orientati al supporto di un familiare fragile o temporaneamente in difficoltà anche attraverso l'utilizzo del contributo economico per il pagamento di spese mediche/sanitarie o di soggiorni estivi o, in alcuni casi, per la parziale copertura di servizi di assistenza domiciliare prestati da badanti.

I principali punti di forza ...

Il Reddito di Base viene ritenuto un'opportunità per il territorio in ordine a:

- la possibilità di godere, in tempi brevi, di risorse economiche più ampie, meno discrezionali e frammentate rispetto a quelle consentite dall'assistenza economica tradizionale;
- la costruzione di progetti di vita personalizzati che stimolino l'autonomia e la responsabilizzazione delle persone;
- la possibilità di proficue collaborazioni tra i diversi soggetti a vario titolo coinvolti nel processo (Centri per l'impiego, CAF e Province);
- la possibilità di “agganciare” e prendere in carico soggetti in stato di bisogno non precedentemente noti ai Servizi, permettendo dunque di raggiungere un bisogno sommerso prima inevaso;
- la possibilità di fornire una risposta concreta ed innovativa a soggetti in situazioni di cronicità, finora trattati con meri sussidi economici;
- la contrazione della spesa relativa agli interventi di contrasto della povertà ed esclusione sociale a carico delle amministrazioni comunali.
- l'aver sperimentato strumenti informatici adottabili anche su altre misure.

... E le principali criticità -1

I **punti di debolezza** rilevati possono essere essenzialmente distinti in due categorie:

- 1) problemi/difficoltà organizzative;**
- 2) problemi/difficoltà connesse ai contenuti della misura.**

Dal punto di vista organizzativo gli Ambiti hanno lamentato:

- scarsa informativa iniziale e formazione tardiva del personale in merito alla gestione della misura, specie con riferimento ai percorsi di inserimento;
- difficoltà di apprendimento e lentezze relative agli strumenti informatici;
- problemi nel calcolo del CEE;
- difficoltà di interpretazione ed applicazione di alcune sezioni del regolamento;
- complessità di gestione della misura ed elevati carichi di lavoro, sia per il personale amministrativo che per il personale tecnico degli Ambiti.

In particolare, le difficoltà relative al regolamento riguarderebbero, in parte, la non facile interpretazione di alcune sue sezioni (es. testo del patto preliminare), ma soprattutto la discrezionalità lasciata agli operatori in merito alla sua applicazione, ad esempio con riferimento alla stesura del piano di azione individualizzato e del patto definitivo.

... E le principali criticità -2

Le criticità maggiori sono state quelle rilevate in merito ai **contenuti ed alle principali caratteristiche** del Reddito di Base:

- **il timore maggiore da parte dei SSC è che la misura si configuri via via come mera erogazione economica**, perdendo la sua componente promozionale di attivazione dei nuclei beneficiari. Gli importi trasferiti, spesso elevati per gli standard di vita dei beneficiari della misura, potrebbero costituire un elemento negativo nel percorso di costruzione di una vita indipendente oltre che creare delle aspettative che in futuro potranno venir disattese;
- Altro nodo evidenziato riguarda la **componente di inserimento** del Reddito di Base: le perplessità si concentrano in merito alla realizzazione degli inserimenti lavorativi da parte dei Centri per l'Impiego, poco attrezzati per poter gestire una mole di lavoro aggiuntiva.
- Si evidenziano inoltre **difficoltà nel dover prevedere dei progetti personalizzati per persone anziane o per soggetti con particolari fragilità e di per sé difficilmente re-inseribili.**

Come configurare il RMI

Alcune scelte cruciali

Introduzione RMI implica alcune scelte decisive e difficili su:

- Riforma misure vigenti per integrazione del reddito (22.141ml)
- Territorializzazione
- Livelli essenziali
- Federalismo

L'introduzione del RMI implica una scelta strategica

- Affidare al sistema regionale e delle autonomie locali la decisione sulle erogazioni economiche oggi centralizzate, oltre che dei servizi. La attività amministrativa potrebbe anche restare all'Inps
- **Territorializzazione**: è un cambiamento radicale rispetto all'attuale situazione in cui quasi il 90% della spesa socioassistenziale è gestita centralmente
- Attua così il disatteso tit.V della Costituzione, per cui compete allo Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, mentre le funzioni legislative e attuative sono delle Regioni e degli enti locali.
- L'attuazione del federalismo fiscale dovrebbe effettuare questa scelta anche sul RMI

Va allora sviluppato il sistema dei servizi territoriali

- anche la sperimentazione del RMI lo ha evidenziato
- i gravi ritardi, soprattutto del Mezzogiorno, generano ulteriori disparità,
- vanno affrontati con specifiche iniziative programmatiche e finanziarie, concordate fra Governo e Regioni, e verificate nei loro esiti
- sono operazioni di sviluppo complesse, di medio periodo, che quindi è urgente attivare tempestivamente

Il territorio consente

- **analisi e valutazione** del soggetto/famiglia destinatari e del contesto di appartenenza,
- **progettazione negoziata, personalizzata** e scelta degli interventi più appropriati
- valorizzazione delle risorse e **responsabilizzazione** dei soggetti beneficiari (contratto)
- **monitoraggio e controllo** sugli interventi, le risorse, i costi
- valutazione in itinere, con eventuali interventi correttivi o sanzionatori, **anche sull'entità dell'erogazione**, e ex post, di processo e di esito

Anche la sperimentazione del RMI ne sottolinea l'importanza

- 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,
- con la 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
- con maggior trasparenza e dignità sia per il richiedente che per l'operatore, e promozione di una cultura di cittadinanza

Rmi e altre politiche complementari

- si pone un problema di **coordinamento** fra diverse politiche e fra diverse misure di sostegno al reddito (erogazioni per la famiglia con figli, per la non autosufficienza, per la casa, ecc), oltre che con gli ammortizzatori sociali
- la scala di equivalenza deve dare peso adeguato, ad esempio, ai componenti fragili per includere, quindi, elementi di politiche familiari e assistenziali

Il livello di integrazione del reddito

- Quale livello assumere: la povertà assoluta?
- Le soglie dell'attuale povertà assoluta Istat sono rapportate al costo vita delle diverse aree territoriali: si assumono anche per RMI?

Criteri per la prova dei mezzi

- Adozione dell'Isee, con alcune correzioni
- l'Isee fa riferimento alle posizioni fiscali e queste in Italia sono notoriamente poco affidabili. A fronte di dichiarazioni inaffidabili o a casi di redditi da lavoro nero, occorrono anche ulteriori strumenti e indicatori di controllo (Campania, Basilicata)
- va considerato il reddito disponibile, includendo tutte le erogazioni assistenziali di cui la famiglia beneficia
- si pone il problema della considerazione uguale o differenziata dei redditi da lavoro dipendente o autonomo
- va dedotto dal reddito l'affitto, che espone ad oneri consistenti e differenziati
- va considerato anche il patrimonio
- va garantita la collaborazione fra le diverse amministrazioni competenti , anche per i debiti controlli (finanza, ecc)

Il processo istituzionale

- Il processo deve ormai essere assunto e integrato nel processo di attuazione del federalismo fiscale
- il RMI comunque andrà discusso nella **Conferenza Stato-Regioni-Autonomie** anche per impegnare i diversi livelli istituzionali nel finanziamento dell'erogazione economica, che non godrà più di fondi finalizzati, e nella promozione della misura sul territorio
- i **livelli essenziali in merito, andranno anch'essi discussi** nel Comitato Stato / Regioni / Autonomie, affrontando le serie difficoltà che la disomogenea distribuzione sul territorio di bisogni e risorse propone, **per essere poi definiti per legge**

La gestione del RMI

- L'istruttoria per la presa in carico e l'erogazione economica è **disciplinata dalle Regioni** rispettando i livelli essenziali indicati dallo Stato; è **svolta dai servizi comunali integrati** a livello di ambito sociale. La misura è **inserita nel PdZ**
- Data la sua dimensione di inserimento e promozione sociale il RMI non può essere gestito da piccoli o medio-piccoli **Comuni**, privi delle competenze professionali e della rete territoriale necessaria. **Va gestito a livello di Ambiti**, impegnando le **Regioni** ad un forte accompagnamento, diretto e/o tramite le **Province**
- La definizione e la gestione dell'erogazione monetaria è effettuata dai Comuni, nell'ambito del contratto con i beneficiari relativo anche alle misure di inserimento
- L'erogazione può essere effettuata dai Comuni o dall'Inps

Le stime sul costo

- Stima **CIES** riferita a soglia povertà assoluta: **4mld €**
- Stima Irs (2003), su indagine sui consumi: per le **sole erogazioni economiche**, assumendo le regole e i criteri della sperimentazione (considerando gli affitti deducibili): **3,2 mld di €**.
- Va considerato il **take up rate**
- Su tale misura dovrebbero affluire risorse oggi impegnate su **misure da rivedere o cancellare** (22.141 milioni di €), una volta assicurata la continuità delle tutele per i beneficiari, anche con appropriate scale di equivalenza, ponderate su caratteristiche componenti
- Vanno anche considerati possibili **risparmi degli Enti locali** sulle loro attuali erogazioni monetarie.

Attuazione graduale e progressiva

Possibili criteri per gradualità:

- Definizione di un livello iniziale minimo di integrazione del reddito, su scala di equivalenza, con tappe di elevazione previste e programmate, ad es. da ISEE € 5.000 a ISEE € 6.000, e via via fino a livelli essenziali
- selezione delle famiglie con situazioni particolarmente fragili e onerose (famiglie monogenitoriali, con numerosi figli, con oneri di cura per componenti non autosufficienti), con tappe programmate di progressiva estensione

Monitoraggio e valutazione

- Il RMI e i relativi livelli essenziali, vanno monitorati e valutati da soggetti indipendenti e qualificati, i cui giudizi vanno pubblicati e utilizzati. E' quanto purtroppo raramente accade, a diversi livelli di governo
- il RMI va monitorato, in itinere e ex post, senza le lacune registrate nelle sperimentazioni, per poter procedere ad aggiustamenti, correzioni, integrazioni in progress
- deve trattarsi di monitoraggio non solo in termini di controllo amministrativo, ma anche di valutazione sulla qualità della conduzione del processo e sui suoi esiti.
- la raccolta e il flusso di informazioni va inteso come debito informativo, incentivato con premi/sanzioni

I livelli essenziali per il RMI

Il cammino verso i livelli essenziali

- Le politiche di affermazione dei diritti sociali devono assumere come obiettivi strategici livelli essenziali di prestazione che vanno ben oltre le risorse economiche, professionali, organizzative oggi disponibili (Osservatorio 328)
- Occorre allora assumere e **declinare il tema dei livelli in termini di processo di attuazione** che in partenza subisce molti limiti, parte da *minimi*, da via via ridurre per tendere a soglie più adeguate, *essenziali*
- Lo sviluppo indicato implica, anche nel campo della integrazione dei redditi, **la riforma delle misure vigenti**, con il loro graduale assorbimento nelle nuove misure “universalistiche e selettive”, con i relativi livelli
- Tale processo può avvenire solo attraverso una intesa concertata e via via aggiornata tra **Stato, Regioni, Autonomie**, e solo tramite la ricerca del maggior consenso possibile delle organizzazioni sociali

Quali livelli essenziali

- diritto ad un accesso a bassa soglia sul territorio, per verifica dei requisiti, valutazione professionale, nel caso progettazione, orientamento, accompagnamento **a servizi**
- **standard** per la presenza effettiva la presenza effettiva e qualificata di tali accessi su tutti i territori
- diritto ad ottenere una **erogazione monetaria** integrativa del reddito fino alla soglia stabilita
- **standard di servizi** sociali, scolastici, educativi, ecc.
- **diritto dei singoli e delle famiglie povere a servizi generali** sociali, scolastici, educativi, rispondenti a loro bisogni

Le differenze territoriali

- data la forte diversità dei livelli di povertà minorile e delle dotazioni di servizi dei territori si potrebbero concordare tempi di realizzazione territorialmente differenziati in ordine ai comuni obiettivi finali
- ciò consentirebbe di non lasciare nessuno fermo dove è e di distribuire le risorse fra le Regioni in termini politicamente più agibili

RMI e federalismo fiscale

Le finalità della riforma

- Consolidare l'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, assicurando loro il finanziamento complessivo ed integrale delle funzioni di loro competenza, dando compiuta attuazione all'art. 119 della Costituzione.
- Sostituire, a tal fine, per tutti i livelli di governo il criterio della spesa storica con quello del fabbisogno standard.

La posta in gioco (1): Il sistema istituzionale

E' evidente che la riforma pone questioni sia relative alle logiche di finanziamento degli Enti ma anche relative agli assetti istituzionali possibili; tematiche che nel prossimo futuro dovranno necessariamente connettersi per configurare con qualche chiarezza il futuro sistema di relazioni tra i diversi livelli di governo ed il futuro sistema di Welfare.



- tra Stato e Regioni relativamente alle funzioni sociali, RMI compreso
- tra Regioni e Comuni, chi avrà i finanziamenti assicurati?
- cosa comporterà la riagggregazione funzionale dei Comuni di piccole dimensioni?

La posta in gioco (2)

le risorse finanziarie

La Costituzione assegna alle Regioni competenza legislativa esclusiva in materia di assistenza. La spesa complessiva per l'assistenza in Italia è di 43 miliardi di euro, di questi l'87% è gestito centralmente ed il 13 % da Enti Territoriali, con i Comuni quali erogatori finali.

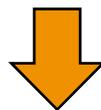


- Non c'è un'evidente contraddizione tra previsione costituzionale e dati di realtà? Essa non concorre a paralizzare i processi riformatori?
- La Riforma in senso federale “tratterà” solo quel 13 %?

La posta in gioco (3)

Definizione dei Livelli Essenziali

- I livelli essenziali saranno definiti con Legge Statale, in attesa della quale valgono gli attuali livelli essenziali.



- Il rischio è quello di attuare la riforma del federalismo fiscale senza aver definito i livelli essenziali nel sociale, o assumendo i “supposti” attuali livelli essenziali. Per il RMI sarebbe la fine!
- E' necessario valutare quali siano i rischi di una sottovalutazione dei fabbisogni e di un sottofinanziamento delle prestazioni connesse ai livelli essenziali.

Le sfide per il futuro

- Il federalismo fiscale è dunque una minaccia o una possibile opportunità in ordine ad una compiuta riforma del sistema di Welfare?
- Quali sono gli effettivi spazi politici e finanziari di riforma?
- Vi saranno adeguate prospettive di sviluppo e possibilità di crescita dei servizi?
- Vi saranno adeguate prospettive di modifica degli attuali mix tra erogazioni di servizi ed erogazioni monetarie, oppure sussiste il rischio che la riforma concorra ad “ingessare” il sistema?

Alcune recenti proposte

La proposta dell'Osservatorio 328: il reddito di inserimento sociale per famiglie povere con minori

Anci Upi Cisl Cgil Uil Legautonomie
con la collaborazione tecnica dell'Irs
Roma, Cnel, 2 febbraio 2009

Crisi economica e politiche sociali

- La crisi economica si accentua e non si avviano iniziative incisive di riforma del sistema assistenziale e di sviluppo di nuove politiche, possibile all'avvio di legislatura
- Da troppo tempo sulle politiche sociali in Italia si galleggia, non si naviga
- Il RMI con attenzione ai minori può rappresentare un primo passo, attento ai cittadini del domani, di una scelta strategica qualificante

Proposte per un piano per le famiglie povere con figli

- A. diffusione sul territorio di punti di accesso, valutazione del caso, presa in carico, progettazione degli interventi, con particolare attenzione ai minori
- B. Erogazioni economiche, rapportate alla ISEE corretta in termini di reddito disponibile
- C. promozione su tutti i territori di un insieme di servizi e interventi particolarmente rilevanti per le famiglie con figli

Beneficiari su ipotesi ISEE < 6.000

Coppie con figli	9.148.037	100%
- potenzialmente beneficiarie	365.356	4%
- con figli minori	264.214	2,9%
- numero minori	512.471	
Nuclei monoparentali	1.715.045	100%
- potenzialmente beneficiarie	104.190	6,1%
- con figli minori	43.695	2,5%
- numero minori	62.250	
<i>Totale famiglie beneficiarie</i>	<i>368.704</i>	
<i>Totale minori beneficiari</i>	<i>574.721</i>	

Beneficiari su ipotesi ISEE < 5.000

Coppie con figli	9.148.037	100%
- potenzialmente beneficiarie	251.943	2,8%
- con figli minori	178.894	1,9%
- numero minori	370.603	
Nuclei monoparentali	1.715.045	100%
- potenzialmente beneficiarie	68.558	3,9%
- con figli minori	24.893	1,5%
- numero minori	35.741	
<i>Totale famiglie beneficiarie</i>	<i>203.787</i>	
<i>Totale minori beneficiari</i>	<i>404.074</i>	

Stima costi su ISEE <6.000 e <5.000

	< 6.000 €	< 5.000 €
Integrazione media mensile coppia con figli	321	237
Integrazione media mensile coppia con figli minori	327	251
Integrazione media mensile nucleo monoparentali	264	200
Integrazione media mensile nuclei monoparentali con figli minori	234	178
Fabbisogno finanziario annuo coppia con figli	1.309.903.276	645.569.536
Fabbisogno finanz. annuo coppia con figli minori	978.533.754	490.398.975
Fabbisogno finanziario annuo nucleo monopar.	299.815.225	154.527.119
Fabbisogno finanz. annuo n. m. con figli minori	107.328.197	47.123.945
<i>Fabbisogno finanz. annuo famiglie con figli minori</i>	<i>1.085.861.951</i>	<i>537.522.920</i>

Le stime comportano discrezionalità e limiti

- I numeri esposti sono frutto di stime, con le relative discrezionalità e approssimazioni. Si differenziano da quelle effettuate da altri, che possono utilizzare altre base dati e altri percorsi
- Se si da ad esempio un peso maggiore ai minori nella scala di equivalenza sulla composizione familiare, come fa l'Isee per le famiglie monogenitoriali, già questo comporterebbe un incremento di tali famiglie
- Il take up rate del 100% assunto va perseguito ma non si realizza mai nella realtà. Andrebbe quindi effettuata una previsione su cui ridurre proporzionalmente il costo stimato

Quali livelli essenziali

Livelli essenziali rilevanti per il contrasto alla povertà per le famiglie povere con figli minori:

- diritto ad un accesso a bassa soglia sul territorio, per verifica dei requisiti, valutazione professionale, nel caso progettazione, orientamento, accompagnamento **a servizi**
- **standard per** la presenza effettiva e qualificata di tali accessi su tutti i territori
- diritto ad ottenere una **erogazione monetaria** integrativa del reddito fino alla soglia stabilita
- **standard di servizi** sociali, scolastici, educativi, ecc
- **diritto dei singoli e delle famiglie povere a servizi generali** sociali, scolastici, educativi, rispondenti a loro bisogni

Quali livelli essenziali (segue)

Il diritto a servizi sociali, scolastici, educativi, rispondenti ai bisogni di famiglie con figli potrebbe configurare:

- I primi livelli essenziali in termini di diritti e standard per l'asilo nido (il relativo Piano va rifinanziato) e servizi equivalenti, in attesa che via via si possano estendere ad altri servizi
- Livelli essenziali essenziali come priorità di accesso e bonus per l'acquisizione di prestazioni dai servizi prima citati, con progressiva estensione degli standard

Ricomporre le erogazioni estendere i beneficiari

- Va verificata la possibilità di coordinare o ricomporre nella nuova misura altre erogazioni esistenti, nazionali regionali e locali. Questo consentirebbe di razionalizzare e meglio finalizzare tali interventi e di ampliare la platea dei beneficiari del RMI minori
- E' ' necessario approfondire questa ipotesi in una prospettiva di riforma del sistema e di generalizzazione progressiva del reddito minimo per tutte le famiglie in condizioni i povertà

Quali erogazioni ricomporre

Alcune misure nazionali, dopo adeguate verifiche per tutelare gli attuali beneficiari, potrebbero essere in tutto o in parte coordinate o ricomposte :

- assegno a famiglie con almeno 3 figli (su ISE familiare)
- social card (individuale, incapienti IRPEF, ISEE familiare) relativa a famiglie con figli minori di 3 anni

Insieme impegnano 500/600 milioni di euro

- bonus famiglia (una tantum, su reddito complessivo nucleo familiare)

il bonus si è già esaurito. Se si destinasse nei prossimi anni la stessa somma di 1.196 milioni di euro al RMI minori, si potrebbe estendere di molto la platea dei beneficiari

Potenzialità e limiti

- Ha trovato terreno convergenza (povertà + famiglia e minori) fra enti, ma la gestione è stata debole
- Assunto prospettiva processuale anche per livelli essenziali
- Aspetto tecnico e contenutistico solo abbozzato

La proposta recente delle Acli

Per un piano bipartisan contro la povertà assoluta. Italia, 2010-2013

Una proposta promossa dalle ACLI

Elaborata da Cristiano Gori (coordinatore),
Massimo Baldini, Emanuele Ciani, Paolo Pezzana,
Stefano Sacchi, Pierangelo Spano e Ugo Trivellato
(9 aprile 2010)

Adeguatezza: l'importo mensile

Italia 2010

- 40 Euro
- Importo uguale per tutti i livelli di povertà

Italia 2013

- In media 133 Euro
- Importo superiore alla media per le situazioni di povertà più grave

Equità territoriale: le variazioni di soglie d'accesso e importo

Italia 2010

- Soglie d'accesso uguali in tutto il paese
- Importo uguale in tutto il paese

Italia 2013

- Soglie d'accesso maggiori dove il costo della vita è maggiore
- Importo maggiore dove il costo della vita è maggiore

Welfare locale: i servizi alla persona

Italia 2010

- Carta: prestazione monetaria
- Nessun ruolo dei Comuni

Italia 2013

- Nuova Carta: prestazione monetaria + servizi alla persona
- Ai Comuni la regia dei servizi

Cittadinanza nazionale: i livelli essenziali

Italia 2010

- Social Card (prestazione monetaria)
- Lo Stato governa la misura

Italia 2013

- Nuova Social Card (prestazione monetaria + servizi) = primo livello essenziale nel sociale
- Governo condiviso della nuova misura tra Stato e Regioni

L'estensione progressiva dell'utenza

- 2011= famiglie con almeno un figlio entro i tre anni o con almeno un componente di 65 anni o più
- 2012= + nuclei con almeno un figlio minore o con almeno un componente di 60 anni o più
- 2013= + nuclei senza anziani e senza minori (= tutte le famiglie in povertà assoluta)

La spesa

- Ogni anno del triennio bisogna spendere una cifra aggiuntiva di:
- 665 milioni di Euro (= 0,04% del PIL), di cui
- 565 per contributo monetario (a carico dello Stato)
- 100 per servizi (a metà tra Stato e Regioni)

Potenzialità e limiti

- E' una iniziativa stimolante e articolata
- Cerca agibilità in attuale contesto politico
- Non è chiara sulla integrazione dei redditi fino a una certa soglia
- E' dubbio che partendo come politica passiva assistenzialistica possa poi assumere prospettiva, attiva e promozionale, di inserimento
- Trascura federalismo e rischia lasciare gestione risorse a livello centrale
- Non prevede revisione attuali misure: è facilitazione ma anche limite

Grazie!