

# Analisi di uno Schema di Reddito Minimo in cinque Stati membri

**EMIN**  
EUROPEAN MINIMUM INCOME NETWORK



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK  
CILAP EAPN ITALIA



## RAPPORTO ITALIANO

A cura di: CILAP EAPN Italia e  
della Rete nazionale per il reddito minimo



# **Analisi di uno Schema di Reddito Minimo in cinque Stati membri**

## **Rapporto italiano**

**A cura di:  
CILAP EAPN Italia  
e della  
Rete nazionale per il reddito minimo**

Novembre 2014  
Cilap Eapn Italia  
Collegamento Italiano Lotta alla Povertà (CILAP)  
sezione nazionale di EAPN European Anti Poverty Network.  
Via Gaspare Gozzi, 55  
00145 Roma  
M +39 345919826  
[www.cilap.eu](http://www.cilap.eu)



Contratto N. VT/2011/100 – Progetto Pilota  
Solidarietà Sociale per l'integrazione Sociale della Commissione europea

Gruppo di redazione e collaboratori:  
Paola Boffo, Letizia Cesarini Sforza, Amelia Crucitti, Giuseppe De Marzo, Giovanna Giocondi, Adele Girone, Sandro Gobetti, Marica Iorio, Roberto Musacchio, Monica Pasquino, Nicola Perrone, Luigi Pietroluongo, Vito Telesca, Nicoletta Teodosi.

Maria Luisa Mirabile e Daniela Luisi hanno partecipato al Progetto con suggerimenti e contributi in varie fasi della sua ideazione e realizzazione.

Progetto grafico e impaginazione:  
Edizioni Solidarietà e Cooperazione CIPSI  
via Colossi, 53  
00146 ROMA

Stampa:  
Arte Stampa s.n.c F.lli Corradin Editori,  
Via Adige 605  
35040 Urbana (PD)

# Indice

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>5</b>
<hr/>	
<b>CAPITOLO 1</b>	
<b>Il social welfare in Italia e la mancanza di un MIS</b>	<b>7</b>
1.1 Interventi di riforma del Welfare in Italia e per l'introduzione di un Reddito Minimo: una visione d'insieme	9
1.2 Schemi di Reddito minimo regionali	13
1.3 Le proposte di MIS avanzate nel 2013	18
1.4 Un possibile disegno di MIS: tracce per una riflessione	26
<hr/>	
<b>CAPITOLO 2</b>	
<b>Analisi di una (possibile) Misura di reddito minimo</b>	<b>33</b>
2.1 Copertura	33
2.2 Take-up e non take up	34
2.3 Adeguatezza	35
2.4 Dibattito pubblico su copertura, adeguatezza e take-up. Il coinvolgimento della rete EMIN e le consultazioni tra i beneficiari	36
2.5 Buone e insoddisfacenti pratiche	37
<hr/>	
<b>CAPITOLO 3</b>	
<b>Il collegamento tra reddito minimo e gli altri due pilastri dell'inclusione attiva</b>	<b>39</b>
3.1 Strategia per l'inclusione attiva in Italia	41
3.2 Fondi Strutturali – Programmazione 2014-2020	44
3.3 Collegamento con i mercati del lavoro inclusivi	48
3.4 Collegamento con l'accesso a servizi di qualità	48
3.5 Coerenza della strategia per l'inclusione attiva	49
<hr/>	
<b>CAPITOLO 4</b>	
<b>Identificazione degli ostacoli all'implementazione di un MIS e proposte su come superare tali ostacoli</b>	<b>51</b>
4.1. Introduzione. Breve ricostruzione del confronto politico in corso sul MIS e altre misure di contrasto della povertà	51
4.2. Ostacoli e opportunità per la realizzazione di un MIS in Italia alla luce dell'indagine di campo	52
<hr/>	
<b>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</b>	<b>63</b>
<hr/>	
<b>ALLEGATI</b>	<b>65</b>
<hr/>	
<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI</b>	<b>79</b>



# Introduzione

Questo Rapporto si basa sul contributo italiano realizzato dal CILAP - EAPN ITALIA nell'ambito del progetto europeo EMIN (European Minimum Income Network) nel biennio 2013-2014. Obiettivo fondamentale del progetto EMIN è la costituzione di una Rete europea di reddito minimo la cui esistenza – a sua volta – viene ritenuta dall'EAPN (European Anti Poverty Network) uno strumento fondamentale per mantenere un focus sull'importanza di regimi minimi adeguati ed accessibili sul reddito.

Fra le prime attività previste per la Rete, al centro quindi dello stesso progetto EMIN, è rientrata anche l'istituzione di cinque reti nazionali di reddito minimo in Danimarca, Irlanda, Belgio, Italia e Ungheria, la cui realizzazione ha presupposto – fra l'altro – la sistematizzazione, messa in comune fra i paesi partner dell'iniziativa e la diffusione di una serie di conoscenze essenziali basate sull'analisi dei disegni di reddito minimo (da ora in poi MIS) operanti in ciascun paese attivo nel progetto, analizzando in particolare le tendenze attuali e gli ostacoli, la non adozione di regimi di reddito minimo, proponendo miglioramenti per quanto riguarda la copertura e l'adeguatezza.

In concreto, questo ha dato luogo ad una ricerca-azione che si è svolta anche in Italia, il cui scopo è stato di intersecare elementi di sistematizzazione e di approfondimento su questa policy con la creazione di conoscenze e consenso intorno alla misura stessa e la cui parte di approfondimento si è basata largamente, per quanto possibile, sul disegno comune di indagine convenuto in sede europea per tutti e cinque i paesi attivi nel progetto.

Come si potrà facilmente evincere dalla lettura del rapporto che segue, la stessa ricostruzione desk del sistema italiano è stata principalmente ispirata dall'esigenza di fornire alla committenza e al partenariato europeo, elementi sintetici di illustrazione e di analisi della situazione nel nostro paese, notoriamente caratterizzato dall'assenza di una misura nazionale di Reddito minimo. Questo in concreto ha suggerito di ricostruire – sia pur sinteticamente – il quadro delle esperienze e del dibattito che a livello sia nazionale che regionale sono sembrate in qualche modo accostabili ad una misura di MIS, fornendo anche – laddove possibile – gli elementi

valutativi richiesti circa l'efficacia e l'adeguatezza della misura.

La peculiarità, in negativo, della situazione italiana ha altresì suggerito di integrare nel questionario europeo convenuto una sezione originale ad hoc sull'Italia (sezione 4 del questionario) che consentisse un approfondimento mirato a conoscere le cause della perdurante e grave assenza di un MIS in Italia (vedi allegato 1). Il questionario è stato somministrato fra ottobre 2013 e febbraio 2014 a circa venti esperti e stakeholders (accademici e studiosi, dirigenti sindacali, esponenti delle associazioni partecipative e della società civile) selezionati sia in base alla qualità delle loro competenze, sia all'intenzione di sviluppare con essi un dialogo mirato e privilegiato. Successivamente, ed in questo caso in maniera del tutto aggiuntiva, allo scopo di contribuire al tratteggio di una misura di MIS, fra il mese di gennaio e il mese di marzo 2014 è stata svolta una (sia pur limitata) rilevazione rivolta ai potenziali beneficiari di un MIS circa le loro specifiche esigenze in tal senso (vedi allegato 1).

Alla luce, infine, di una struttura del rapporto che per ragioni di comparabilità transnazionale ha seguito un indice comune per i diversi paesi partner del progetto EMIN, i risultati delle indagini di campo sono stati distribuiti nelle sezioni più appropriate, e in particolare nel paragrafo 1.4 e nei capitoli 3 e 4.



# Capitolo 1

## **Il social welfare in Italia e la mancanza di un MIS**

Nel corso degli anni, il sistema nazionale italiano di welfare è stato caratterizzato da un particolare sottosviluppo della sua componente socio-assistenziale, in cui la sommatoria fra limiti di risorse e frammentazione del sistema d'offerta ha determinato l'incapacità di incontrare i problemi reali dei cittadini, in particolare delle classi centrali d'età e delle fasce in condizioni di bisogno economico. L'Italia è inoltre un paese caratterizzato dalla storica mancanza di una strategia quadro organica o misura, per combattere la povertà. Questo deficit appare oggi ancora più gravoso, specialmente nei confronti del drammatico aumento del disagio economico, anche grave, dovuto alla crisi economico-finanziaria in corso, che rende ancor più vistosa l'assenza di uno schema universale di Reddito Minimo (MIS).

In effetti, in Italia è tuttora vigente un sistema di norme e di misure assai radicate che traggono origine in parte da una normativa varata all'inizio del secolo scorso, e in parte da quella varata fra la fine del secondo conflitto mondiale e gli anni '60 del '900. Tali misure si rivolgono a specifici gruppi di cittadini, prevalentemente a coloro classificati inabili al lavoro, i disabili e gli anziani (ad esempio persone con oltre 65 anni senza reddito e/o persone con bassi salari o in stato di necessità) ed escludono interi segmenti della popolazione appartenenti alle classi centrali d'età (se non colpite da handicap fisico comprovato) accentuando così la loro esposizione al rischio di povertà. È da notare inoltre che queste misure sono caratterizzate da una tipica inefficienza distributiva. Va quindi detto che in assenza di misure inclusive mirate alla popolazione allargata, la questione della povertà e delle nuove povertà, in parte e indirettamente, è stata affrontata attraverso misure di sicurezza sociale che hanno salvaguardato soprattutto una parte degli occupati, dimenticando di intervenire però sui soggetti inclusi nel nuovo mercato del lavoro, in particolare quello precario. In maniera del tutto diversa, l'assenza di una misura universalistica è stata autonomamente 'supplita', soprattutto in passato, da parte di cittadini bisognosi attraverso un diffuso utilizzo improprio delle misure socio-assistenziali esistenti, che - come detto - sono destinate ai soli disabili.

Come ha di recente ricordato il Rapporto 2013 sull'inclusione attiva<sup>1</sup> il tentativo di contrastare l'assenza di un MIS su scala nazionale data in Italia ormai qualche decennio, considerata in particolare la sperimentazione di una misura di reddito minimo di inserimento attuata alla fine degli anni '90 denominata "Reddito minimo di inserimento"- RMI, in quanto ispirata al modello francese allora recentemente varato, intorno a cui conversero all'epoca molte aspettative da parte delle aree culturali e politiche progressiste, e sulla base della quale furono in seguito definiti ulteriori atti normativi, nazionali e regionali, caratterizzati da diversi gradi di attuazione e successo.

Di questo si riferirà, sia pur brevemente, in alcune parti di questo rapporto, non soltanto con brevi cenni ricostruttivi della vicenda storica, ma anche riportando le interpretazioni che alcuni testimoni privilegiati intervistati hanno fornito nel corso dell'indagine diretta, nel tentativo di comprendere – con le finalità dell'oggi – le cause retrostanti questa specifica anomalia italiana.

Tornando al contesto del welfare sociale italiano, va senz'altro detto come un momento essenziale di riforma del sistema sia stato messo in campo con la Legge di riforma (L.328/2000), chiamata "Realizzazione di un Sistema Integrato di Servizi e di Interventi Sociali", che ha rappresentato il primo tentativo, dal 1890, di stabilire un quadro nazionale di riferimento per politiche sociali e servizi socio-assistenziali integrati, con la prospettiva di riorganizzare l'intero sistema nazionale all'interno di una visione che tenesse in conto il "bene-essere" della popolazione nel suo insieme, superando così uno storico carattere settorialistico. La Legge 328 venne approvata in un momento particolarmente innovativo per il welfare italiano, il quinquennio compreso fra il 1996 e il 2001, che fu aperto dai lavori della Commissione sulle Compatibilità della spesa macroeconomica (la cosiddetta Commissione Onofri). L'analisi e le proposte della Commissione delineavano un ridisegno complessivo del sistema italiano di welfare, prevedendo anche la necessità dell'istituzione di un MIS.

Dopo questo esordio, il quinquennio "delle riforme" non fu però lineare, concludendosi - dopo l'approvazione della legge quadro di riforma del sistema socio-assistenziale nel 2000, - con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 e il relativo ridisegno dei poteri assegnati ai diversi livelli di governo che, in materia socio-assistenziale, stravolsero e svuotarono in maniera significativa quanto definito dalla legge (Pavolini, 2003). La possibilità del varo di un disegno di MIS su scala nazionale risultò fortemente compromessa da quest'ultimo intervento. Infatti, nella legge 328 lo Stato determina i livelli essenziali delle prestazioni sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ma la Costituzione riformata ha lasciato, quando non rafforzato, alle Regioni la potestà legislativa in materia socio-assistenziale iniziata con il DPR 616/77 (Decreto Presidente della Repubblica norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione). Ciò ha significato la differenziazione tra le leggi regionali e le conseguenti misure in materia di politiche sociali nelle 20 Regioni italiane,

---

<sup>1</sup> L'Italia è nota per la sua mancanza di uno schema nazionale di Reddito Minimo. Tuttavia, si sono registrati alcuni tentativi di attivazione sia a livello nazionale che regionale. La sperimentazione nazionale più importante è stata l'RMI (Reddito Minimo di Inserimento) varata con la legge n. 449/1997 e il Decreto legislativo n. 237/1998, durata dal 1999 al 2004. l'RMI non venne più finanziato a causa delle linee guida conflittuali con quelle del Governo (Strati, 2013).

con alcune di esse che hanno legiferato sul Reddito minimo, mentre altre no, confermando la disomogeneità delle prestazioni tra regione e regione e la disuguaglianza nell'accesso a beni e servizi da parte dei cittadini.

Si concluse la breve stagione delle riforme di respiro nazionale avviata nel 2000 con l'approvazione della Legge 328 che, come risultato dei cambiamenti costituzionali, venne indebolita e profondamente snaturata.

È opportuno rammentare che l'articolo 23 della Legge 328/2000, riprendendo il Decreto legislativo 237/1998 che approvava – come sopra accennato – la prima sperimentazione di carattere nazionale di una misura di reddito minimo, prevedeva la realizzazione di un MIS universale (Reddito Minimo di Inserimento); un supporto che, considerato il più generale svuotamento della legge, non è stato mai realizzato. La mancanza di misure universali in grado di proteggere le persone dal rischio di povertà, la difficoltà ad utilizzare le misure di sostegno disponibili, l'emergenza legata ad un evidente aumento dei fenomeni di esclusione sociale, sono oggi sotto gli occhi di tutti ed ancora più amplificati dal fatto che non sono state mai realizzate misure di sostegno al reddito in grado di contrastare quelle che vengono definite nuove povertà emergenti caratterizzate dalle trasformazioni del mondo del lavoro, siano essi working poor o lavoratori saltuari e precari.

### **1.1 Interventi di riforma del Welfare in Italia e per l'introduzione di un Reddito Minimo: una visione d'insieme**

Il dibattito sul Reddito Minimo può essere datato all'inizio degli anni '90, sia a livello europeo che nazionale/regionale, all'interno di una discussione sulle trasformazioni dei mercati del lavoro e dei sistemi di welfare. Alcune regioni italiane, tuttavia, hanno attivato misure di sostegno al reddito addirittura prima della raccomandazione della Commissione Europea del 1992. Gli esiti della Raccomandazione della Commissione Europea del 1992 hanno arricchito il dibattito sulla mancanza di misure di reddito minimo, che da allora è diventato sempre più diffuso.

In ambito nazionale la premessa di questa discussione avvenuta in anni ormai remoti, e dunque, sotto il profilo temporale, in maniera relativamente allineata con il timing europeo, fu la riflessione d'avanguardia fra studiosi, esperti, e attivisti dei movimenti sociali sostenuta, in una prima fase, da alcune componenti sindacali (che in seguito se ne distaccarono). Da questo confronto nacquero le diverse proposte di legge presentate da alcuni partiti della sinistra fra il 1989 e il 1990 e la proposta di un Minimo vitale formulata da una delle prime Commissioni governative sulla povertà <sup>2</sup>.

Stimolate da tutto ciò, a cavallo di quegli anni furono anche realizzate due esperienze anticipatorie, riconducibili all'idea di MIS, da parte di altrettante istituzioni locali a statuto specia-

---

<sup>2</sup> La Commissione governativa sulla Povertà produsse sotto la presidenza di Pierre Carniti, nel 1995, una proposta di Minimo vitale, andata poi inavasa. La proposta prevedeva l'erogazione di un sostegno economico a tutti i cittadini temporaneamente o stabilmente privi di reddito o con un reddito insufficiente e privi di titolo per l'accesso alla pensione sociale o di invalidità civile. L'importo dell'erogazione, previsto per un'entità media di 5,5 milioni di lire l'anno, sarebbe stato correlato al numero di figli (dalle 70.000 alle 90.000 lire mensili per ogni figlio).

le. Nel 1991 la Provincia di Trento approvò due Leggi, rispettivamente denominate “Reddito Minimo” e “Reddito Minimo di Inserimento”; nel 1994 la Regione Valle d’Aosta seguì con proprie Leggi sul reddito minimo.

Alla luce di queste premesse, ed anche – come si vedrà di seguito in questo paragrafo – dei tentativi di modernizzazione del social welfare italiano, compresa la – sia pure incerta – sperimentazione su scala nazionale di Reddito Minimo di Inserimento realizzata alla fine degli anni ’90, è interessante interrogarsi sulle ragioni per cui l’Italia – insieme a pochissimi altri paesi del contesto europeo – conserverà tenacemente un’architettura del proprio welfare sociale in cui continuerà, fino ai nostri giorni, a spiccare vistosamente la lacuna di una misura di MIS nazionale.

Un approfondimento che si è ritenuto utile abbozzare nel corso dell’indagine di campo, verificando con i testimoni privilegiati intervistati se vi fossero ragioni di carattere politico o culturale utili a spiegare i ritardi accumulati nei decenni precedenti e, in qualche misura, a meglio definire il ruolo dell’associazionismo civile come potenzialità e concreta risorsa innovativa nello scenario contemporaneo. Gli esiti di questo approfondimento verranno riportati nel paragrafo 4 del rapporto, che precede le considerazioni di carattere strategico e operativo di EAPN.

In questo paragrafo, nelle parti che seguono, si ripercorrono in maniera sintetica le principali tappe attraverso cui è ricostruibile la mancata vicenda dell’istituzione di un MIS in Italia, facendo menzione anche di provvedimenti nazionali che in qualche modo siano accostabili, come possibili premesse o con funzione integrativa, ad un MIS con caratteristiche compiute. Dato il carattere esclusivamente ricostruttivo di questo elaborato, si è scelto di procedere utilizzando il criterio cronologico, fornendo brevi descrizioni dei provvedimenti varati.

Nel 1996, venne istituita una Commissione del Governo (Commissione di indagine sulla povertà e sull’emarginazione del 1996 che indicava nella definizione di un «minimo vitale» uno strumento necessario di sostegno al reddito destinato a «coloro che ne sono del tutto privi o hanno entrate al di sotto di tale minimo»<sup>3</sup>), con lo scopo di analizzare lo stato del Welfare in Italia e di studiare specifiche linee di riforma. La Commissione *“Ha identificato il principale difetto del sistema italiano di sicurezza sociale e, partendo dall’idea del cosiddetto “universalismo selettivo” raccomanda innanzitutto un aumento delle risorse stanziare per il settore del welfare e della lotta contro la povertà in aggiunta alla promozione di azioni di razionalizzazione delle operazioni, alla ridefinizione dei sistemi redistributivi tramite l’introduzione di una misura di reddito minimo, il rafforzamento dei servizi sociali e l’identificazione di criteri standardizzati per valutare le condizioni economiche alle quali subordinare la fornitura di servizi”* (Ferrera e Gualmini, 1999; Madama, 2010).

Secondo un commento sintetico quanto efficace: *“L’obiettivo finale della razionalizzazione proposta è un modello che vada oltre gli interventi tipo l’integrazione economica delle pensioni, gli aiuti per i disabili, i sussidi ai nuclei familiari e le pensioni minime, rimpiazzandoli con una rete di protezione di reddito minimo, disponibile per tutti coloro che non hanno risorse nè mezzi di*

---

<sup>3</sup> “Reddito Minimo Garantito. Un progetto necessario e possibile” (2012), a cura del BIN Italia, Edizioni Gruppo Abele, Torino.

*sussistenza (situazioni di miseria). Facendo ciò, il reddito minimo garantirebbe ai beneficiari le risorse economiche necessarie, le opportunità e i servizi per superare la loro terribile situazione. Insieme a questa riorganizzazione, la Commissione ha inoltre proposto il graduale superamento delle tante disparità regionali, definendo, a livello nazionale, un set di Livelli Essenziali di Assistenza in grado di assicurare livelli uguali in tutto il territorio nazionale che poi le Regioni ed i Comuni possono integrare liberamente”* (Paolo Ballerini “Reddito Minimo nella Regione Basilicata: Sviluppi Politici e Dinamica delle Politiche”, Università di Milano).

Nel 1997 la cosiddetta Commissione Onofri riprende facendo proprie queste indicazioni sulla necessità di uno strumento come il reddito minimo, per coloro che hanno basse risorse economiche, offrendo a qualunque individuo una rete di protezione. La Commissione Onofri, facendo riferimento all'esigenza di riformare gli istituti assistenziali del welfare italiano, prevedeva un unico strumento, un «minimo vitale», che «inglobasse anche le funzioni svolte dagli istituti di carattere categoriale», nonché, con la soppressione di alcune prestazioni e facendo un passo in più, indica i costi eventuali e le fonti di finanziamento di tale misura (attraverso le imposte generali) individuando in 12-15.000 miliardi di lire la spesa per consentire l'istituzione di un tale beneficio. Il costo però, secondo la stessa Commissione: «è approssimativo e andrebbe approfondito perché nei paesi europei, in cui tale istituto esiste, è più elevato di quello proposto in questo rapporto». Questo passaggio è particolarmente interessante perché in tutte e due le Commissioni il riferimento all'Europa è stringente e, anzi, si esplicita il fatto che tale misura proposta per l'Italia sia inferiore a quelle già esistenti in Europa. Va detto infatti che la relazione finale della Commissione Onofri tiene conto delle indicazioni generali di convergenza europea per il benessere collettivo provenienti dall'Europa proprio nell'introduzione di una misura del genere<sup>4</sup>.

Nel 1998, facendo seguito alle conclusioni della Commissione Governativa presieduta dall'On. Onofri e in quanto risultato del dibattito parlamentare e governativo, il decreto legislativo 237 introdusse la prima sperimentazione di carattere nazionale del “Reddito Minimo di Inserimento”. La misura si delineava sia come strumento di sostegno (erogazione economica) che di contrasto (progetti di inclusione sociale) della povertà e fu sperimentata in 39 comuni dislocati nelle tre principali aree territoriali del paese e – tenuto conto della maggiore incidenza della povertà nel Mezzogiorno – in quantità maggiore nelle regioni meridionali. Inoltre, in maniera allora inedita per l'Italia, il decreto attuativo stabiliva che la sperimentazione fosse oggetto di monitoraggio e di valutazione ai fini di quella che avrebbe dovuto esserne la successiva messa a regime. Tuttavia l'analisi valutativa realizzata fu poco diffusa e affatto utilizzata a causa del diverso orientamento del governo di centro-destra che, vinte le elezioni nel 2001, varò il Reddito di ultima istanza (RUI). Al di là di ciò, grazie ad una disponibilità di fondi residui, il RMI fu esteso ad ulteriori 233 comuni fino al 2004 (L. n. 388/2000) e successivamente ancora prolungato per due anni fino al 2006 (Mirabile, 2002).

Ancora nel 1998, dando una prima attuazione al criterio di “universalismo selettivo” che ha rappresentato uno dei criteri chiave su cui aveva ruotato l'intera impostazione riformistica della Commissione Onofri, fu varato l'ISEE (“Indice della Situazione Economica Equivalen-

<sup>4</sup> Ibidem, pag. 105

te”), uno specifico parametro in base al quale si stabiliva l’eleggibilità (e il grado di compartecipazione alla spesa dei servizi sociali) dei beneficiari che avrebbe dovuto essere stabilita sulla base di tre indicatori: il numero dei membri della famiglia, il loro reddito e la situazione finanziaria. Le misure di inclusione sociale, da portare avanti in coordinamento con i servizi di cura e sociali, avrebbero dovuto basarsi sullo sviluppo delle competenze delle persone, sull’educazione obbligatoria, sulla formazione e sul rafforzamento delle reti sociali dei beneficiari<sup>5</sup>. Nel 2000 la misura venne ripresa dalla Legge 328 (Art. 23) che, sia pur posticipando la loro definizione in senso largo, richiedeva la definizione di Livelli Essenziali delle Prestazioni che oltre ad assicurare uno schema universale di reddito minimo, includevano misure economiche finalizzate a promuovere cure domiciliari per gli individui totalmente dipendenti, misure di sostegno per minori e nuclei familiari, integrazione sociale e lavorativa per le persone disabili, ecc. Sempre secondo la L. 328 la responsabilità di attuare e fornire tali misure e servizi ricade equamente tra lo Stato (incluso il reddito minimo), le Regioni, i Comuni. La concezione del reddito minimo espressa dalla L. 328 menziona specificamente che: “ il reddito minimo di inserimento è una misura di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito” alla quale ricondurre anche i percettori di assegno sociale. I beneficiari, quindi, sono persone con basso reddito, anche pensionistico, tenuto conto della personale possibilità di partecipare attivamente ai percorsi di inclusione sociale o inclusione attiva.

Nel 2001, il Governo orientato a destra lanciò quello che fu chiamato “Reddito di Ultima Istanza” (RUI), che sarebbe stato implementato tramite il trasferimento di fondi dallo Stato alle Regioni. La misura non venne mai messa in atto e, ancora una volta, fallì il tentativo di stabilire i Livelli Essenziali delle Prestazioni da applicare all’intero territorio nazionale, i criteri per l’accesso al beneficio, come mettere in pratica la misura e come identificare i beneficiari. Il varo del RUI segna un momento di assoluta stasi nel campo delle misure di contrasto della povertà. Utilizzando le parole di Filippo Strati: “Negli anni a venire (a partire dal 2001) il Governo non interverrà sulle questioni legate alla povertà – eccetto l’aumento delle pensioni minime, il taglio delle tasse e l’assegno per i nuovi nati – abbandonando ogni iniziativa rivolta ad uno schema di reddito minimo, creando così un periodo di “inerzia politica”. In questo contesto di stagnazione l’eventuale realizzazione di un RMI dipenderà esclusivamente dal livello regionale, inserito in una confusa strategia nazionale” (Strati, 2013). In questa fase, infatti, l’unica esperienza riferibile al reddito di ultima istanza è quella della Regione Veneto, che ha utilizzato questa soluzione per non interrompere l’esperienza avviata dal Comune di Rovigo fin dalla prima sperimentazione del RMI (Spano, 2009).

Dopo il 2004, vista la cessazione della sperimentazione nazionale del Reddito minimo di inserimento e visto anche il nuovo assetto istituzionale inerente i poteri e le responsabilità in

<sup>5</sup> Alla fine del 2013 il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) 159/2013 ha riformato l’ISEE introducendo importanti novità nelle modalità di calcolo e di determinazione delle condizioni economiche delle famiglie che impatteranno sui beneficiari delle prestazioni socioassistenziali. La riforma ha inoltre attribuito all’ISEE la valenza di Livello essenziale delle prestazioni in quanto attribuisce a questo strumento la valenza di metro unificato di calcolo su base nazionale per la valutazione delle condizioni d’accesso ai servizi sociali.

materia socio-assistenziale definito dalla riforma del Titolo V della Costituzione (che modificando l'architettura istituzionale su cui si era basata la legge 328/2000 ne vanificava largamente il disegno, rendendo nello specifico insostenibile una misura varata su scala nazionale) in alcune regioni a statuto speciale o ordinario venne attuata la promulgazione di questo tipo di legge. Ne è conseguito che alcuni schemi di Reddito Minimo sono stati promulgati da quelle pochissime autorità regionali e locali che, da una parte, sono attente all'importanza di misure simili nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, dall'altra parte sono in grado di fornire finanziariamente tali misure (cfr. par. 1.2).

Uno dei risultati peggiori registrati da questo insieme di fattori è che, in condizioni di uguale povertà, individui e famiglie hanno continuato a poter contare su sostegni pubblici molto differenti tra loro, dipendendo essi dall'esistenza di questo tipo di meccanismo nella regione in cui vivono.

Dal 2006 al 2008 il Governo di centro sinistra, nuovamente al potere in quegli anni, dimostrò una rinnovata attenzione all'introduzione del MIS, includendo tale misura nella Legge Finanziaria 2008-2011. Ma la caduta di questo Governo, nel gennaio del 2008, e la mancanza di fondi arrestarono il processo ancora una volta.

Nel 2008, il Governo successivo introdusse in via sperimentale una carta acquisti elettronica, la cosiddetta Social Card, che consisteva in una contribuzione mensile di 40,00 euro (decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito nella legge 133/2008). Inizialmente la Carta era rivolta alle persone con almeno 65 anni di età o appartenenti a nuclei familiari con bambini da 0 a 3 anni il cui reddito annuo non superava i 6.200,00 Euro e aventi altri più specifici requisiti anagrafici e sociali previsti dalla norma. La Carta acquisti (Social Card) varata nel 2008 è stata inizialmente percepita in maniera molto riduttiva<sup>6</sup>, ha subito nel tempo una serie di revisioni che hanno fatto sì che la misura – pur se profondamente modificata – continuasse ad essere rinnovata nel tempo, giungendo a costituire oggi l'unica misura di contrasto della povertà attiva a livello nazionale. Infatti, dopo una prima riforma del 2011 (legge 10), in cui veniva previsto che la Carta acquisti venisse erogata alle fasce di popolazione nelle condizioni di maggior bisogno dei comuni con popolazione superiore ai 250.00 abitanti e che fosse gestita dagli enti caritativi, nel 2013, sempre in via sperimentale, è stata introdotta una Social Card revisionata (decreto legislativo del 3 maggio, cfr. par. 1.3.2).

## 1.2 Schemi di Reddito minimo regionali

Mentre il dibattito nazionale si attardava, alcune regioni e province legiferavano sulla materia sia pur con alterni risultati. Alla fine della sperimentazione nazionale del Reddito minimo di inserimento, molte regioni hanno definito disegni normativi per compensare tale mancanza e poter continuare a finanziare misure di sostegno e attivazione delle fasce più deboli della popolazione. Tra i primi documenti normativi, è importante ricordare quelli definiti dalla Regione Emilia Romagna (legge regionale n. 2/2003) e dalla Regione Puglia (legge regionale n.

---

<sup>6</sup> La social card è stata percepita come una misura di carità, una sorta di "poverty card" che richiama programmi simili adottati nel passato, prima che il concetto di uguale dignità e libertà dei cittadini fosse consolidato.

17/2003), entrambe finalizzate a una prima definizione e strutturazione di una misura di sostegno al reddito. A questi primi orientamenti regionali, si affiancano le azioni poste in essere dalle amministrazioni comunali: in regione Veneto, per esempio, è stata finanziata l'estensione della sperimentazione del reddito minimo di inserimento nel solo Comune di Rovigo (trasformando la misura in reddito di ultima istanza e modificandone le caratteristiche).

Nel 2004 il Coordinamento degli Assessorati regionali alle politiche sociali approva un documento di stimolo per l'introduzione della misura di reddito minimo. A partire da questo documento, le regioni che hanno definito disegni normativi sono: il Piemonte (Legge regionale n. 1/2004), la Campania (Legge regionale n. 2/2004), la Basilicata (Legge regionale n. 3/2005), la Toscana (Legge regionale n. 20/2005), la Sardegna (Legge regionale n. 23/2005), la Sicilia (legge regionale n. 5/2005), il Friuli Venezia Giulia (Legge regionale n. 6/2006). In molti casi, tuttavia, i riferimenti normativi non hanno trovato concreta attuazione, in assenza di risorse regionali e di quelle nazionali, considerate rilevanti per l'avvio delle misure. A queste misure, infine, occorre aggiungere quella della Valle d'Aosta che, sin dagli anni novanta (Legge regionale n. 19/1994 "Norme in materia di assistenza economica") ha istituito il minimo vitale con funzione di inserimento.

In questo contesto variegato, tuttavia, le regioni che hanno effettivamente definito e attuato delle misure di reddito minimo sono: la Campania, la Basilicata, il Friuli Venezia Giulia, il Lazio e la Provincia autonoma di Trento. Le caratteristiche di queste misure (caratteristiche dei destinatari, trasferimenti monetari, presenza di misure di attivazione e continuità delle esperienze) sono sintetizzate nel prospetto 1.

È importante sottolineare ancora una volta che dal 2001 la Costituzione italiana riconosce alle Regioni la potestà legislativa e programmatica sulle materie concorrenti relative alla protezione e sicurezza dei lavoratori, lasciando allo Stato la responsabilità legislativa sulle materie sociali.

La scarsa chiarezza delle linee di indirizzo sulle politiche sociali ha influenzato l'introduzione e/o abolizione delle misure di reddito minimo in 8 delle 20 regioni. Tali misure sono ancora attive in quelle regioni del Nord che sono a Statuto speciale (hanno cioè capacità decisionali che per altre Regioni appartengono allo Stato) come la Valle d'Aosta (Legge regionale n.19/1994) e il Trentino Alto Adige (Legge regionale n.13/2007), e due Province autonome come Bolzano (Legge provinciale n.13/1991) e Trento (Leggi provinciali n.14/1991 e 13/2007). Per gli altri casi regionali il quadro risulta essere frammentato. La Regione Lazio, per esempio, ha decretato nel 2009<sup>7</sup>, ma con l'avvento del nuovo governo regionale di centro destra nel 2010, malgrado l'enorme richiesta nel primo anno di sperimentazione, l'intervento non è stato rifinanziato. In Puglia il sostegno al reddito minimo fa parte della legge regionale sui servizi sociali.

Il Rapporto 2011 sulla Povertà curato da CILAP EAPN Basilicata, e pubblicato con il supporto della Provincia di Potenza, ha innescato un dibattito che ha portato ad una iniziativa legislativa da parte dei cittadini per una proposta di legge regionale per una misura di reddito minimo adeguato. La bozza di legge di iniziativa dei cittadini fu presentata e discussa per la prima volta

---

<sup>7</sup> La legge regionale n. 4/2009 è intervenuta su 10 mila beneficiari (take up) a fronte di 115 mila domande (non take up).



durante la presentazione pubblica del Rapporto sulla Povertà in Basilicata e preparata da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti di Cilap Italia tra cui BIN Italia sotto il patrocinio dell'Assessorato alle Politiche Sociali della Provincia di Potenza. In Campania, la misura è stata interrotta nel 2010. Negli altri casi, le misure sono state interrotte prima della conclusione del programma. Il Reddito di garanzia istituito dalla Provincia Autonoma di Trento può essere considerato l'unica misura di reddito minimo finanziata con continuità e, quindi, di carattere strutturale e non sperimentale. Attingendo da un'analisi dell'Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche (IRVAPP, 2013) sulle esperienze di misure di reddito minimo realizzate in Italia a livello nazionale e regionale, è possibile sintetizzare le caratteristiche delle principali esperienze sin qui citate. Il prospetto 1 restituisce un quadro descrittivo sulla base di quattro caratteristiche basilari:

- ammissibilità della misura (se ispirata all'universalismo selettivo oppure dettata da altri criteri, come la restrizione a categorie di famiglie/persone e al vincolo di finanziamento)<sup>8</sup>;
- entità del trasferimento monetario (integra il reddito familiare fino a una soglia di povertà stabilita in relazione alla composizione della famiglia, oppure è definita sulla base di altri criteri);
- affiancamento al trasferimento monetario di interventi di sostegno sociale e/o di attivazione al lavoro sostenuti da "condizionalità" oppure mero trasferimento monetario;
- continuità dell'intervento nel tempo e carattere strutturale o, all'opposto, sua provvisorietà o ciclicità (intervento *una tantum*).

La sintesi fornisce alcuni elementi di riflessione sull'evoluzione delle principali misure messe in atto in Italia negli ultimi quindici anni a livello nazionale e regionale (per modalità di accesso, entità dei trasferimenti monetari, presenza di interventi di sostegno e durata delle azioni), a partire dalla prima sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento del 1999. Tra le esperienze nazionali e regionali sono state considerate le sole misure che hanno completato l'iter legislativo e che sono state effettivamente attuate, ovvero:

- il Reddito minimo di inserimento (RMI) (d.l. 237/1998);
- la Carta Acquisti o Social Card (legge 133/2008);
- la Nuova Social Card (legge 35/2012);
- il Reddito di cittadinanza (RdC) della Regione Campania (l.r. 2/2004).
- la Promozione della cittadinanza solidale (PCS) della Regione Basilicata (l.r. 3/2005).
- il Reddito di base (RdB) della Regione Friuli Venezia Giulia (l.r. 6/2006);
- il Reddito minimo garantito (RMG) della Regione Lazio (l.r. 4/2009).
- il Reddito di Garanzia (RG) della Provincia autonoma di Trento (Delibere della Giunta Provinciale n. 2216 del 11 settembre 2009 e n. 1524 del 25 giugno 2010).

---

<sup>8</sup> Il carattere dell'universalismo selettivo è considerato sotto due altri profili: (i) se l'accesso alla misura è previsto per i residenti/cittadini che, dati i parametri adottati, sono considerati "poveri" oppure è ristretto a categorie di soggetti poveri identificate sulla base di criteri demografici o di altre caratteristiche personali; (ii) se la misura è erogata a tutti coloro che, fissati i criteri, ne risultino ammissibili oppure sia ristretta a quanti, sulla scorta di una graduatoria, risultino al di sopra di una soglia di indigenza, ben più severa di quella che porta a qualificare i "poveri", dettata dal vincolo del finanziamento (IRVAPP, 2013: 7).

## Prospetto 1. Principali misure nazionali e regionali di contrasto alla povertà

Misure	Periodo	Caratteristiche principali			
		<i>Universalismo selettivo (con criterio per la determinazione della soglia di povertà) vs. restrizione a categorie o vincolo del finanziamento</i>	<i>Trasferimento monetario variabile (in relazione alla soglia di povertà) vs. fisso</i>	<i>Presenza di interventi di sostegno sociale e di attivazione al lavoro con condizionalità</i>	<i>Progressività e continuità nel tempo vs. intervento "una tantum" o comunque transitorio</i>
<b>Reddito minimo di inserimento (RMI)</b>	Dal 1999 al 2003	Universalismo selettivo: - residenza di 12 mesi per cittadini di stati dell'UE, di 36 mesi per quelli non dell'UE o apolidi; - reddito familiare imponibile a fini Irpef inferiore a € 4.059 equivalenti (rivalutati annualmente); - patrimoni mobiliari o immobiliari operano come criterio di esclusione.	Trasferimento monetario variabile che porta il reddito familiare equivalente alla soglia di povertà.	Interventi di integrazione sociale e attivazione nel mercato del lavoro personalizzati con condizionalità (accettazione del programma di integrazione e della eventuale offerta di lavoro), applicati in modo discrezionale dai diversi Comuni.	Sperimentazione in 39 Comuni nel 1999-2000, poi estesa ad altri 233 Comuni (componenti di patti territoriali che includevano alcuni dei 39 Comuni) e conclusa definitivamente nel 2004.
<b>Carta acquisti o social card (SC)</b>	Dal 2009 al 2012	Limitata ai cittadini italiani. Categoriale in base al requisito anagrafico, con ammissibilità ristretta a (i) famiglie con figli fino a 3 anni e (ii) persone con più di 65 anni. Reddito Isee inferiore a € 6.162 (rivalutati annualmente)	Trasferimento monetario fisso di € 480 annui, accreditati bimestralmente, con vincoli all'utilizzazione (non rivalutati).	Non previsti	Misura strutturale con vincolo sulla durata del finanziamento, dipendente dagli stanziamenti del bilancio statale e da donazioni e liberalità.
<b>Nuova social card sperimentale (SCS)</b>	Dal 2013	Selezione "a bando": - residenza di 1 anno per cittadini di stati della UE e per extra-comuni tari "lungo soggiornanti" - reddito: Isee inferiore a € 3.000 - requisiti familiari: almeno un componente con meno di 18 anni - requisiti lavorativi: senza lavoro tutti i componenti in età lavorativa.	Trasferimento monetario variabile in ragione della numerosità del nucleo familiare "ristretto": annualmente, € 2.772 per un nucleo di 2 persone, € 3.372 per un nucleo di 3, € 3.972 per un nucleo di 4, € 4.848 per i nuclei di 5 o più componenti.	Attivazione prevista a carico dei Comuni, con progetto personalizzato sottoscritto dal beneficiario e vincolante a pena di decadenza dal beneficio.	Sperimentazione circoscritta ai 12 Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti per l'attuazione di progetti personalizzati
<b>Campania: Reddito di cittadinanza (RdC)</b>	Dal 2004 al 2010	Residenza nella regione da 60 mesi Reddito familiare inferiore a € 5.725	Trasferimento monetario fisso di € 4.809 annui, pagati mensilmente	Previsto l'impegno a seguire i percorsi di inserimento, di fatto (con eccezione del comune di Napoli) mai attuato	Sperimentazione triennale (2004-2006) prorogata due volte, ma interrotta nel 2010

<b>Basilicata: Programma di promozione della cittadinanza sociale (PCS)</b>	Dal 2007 a oggi	Selezione "a bando": - residenza da 24 mesi - reddito Isee inferiore a € 3.961	Trasferimento monetario variabile che porta il reddito familiare equivalente prossimo alla soglia di povertà, con un tetto massimo (es. € 3.906 per famiglie con un solo componente)	Prevista la firma del beneficiario su un patto vincolante a pena di decadenza dal beneficio	Sperimentazione biennale, rinnovata per un altro biennio. Attualmente, in attesa di conferme dalla programmazione del FESR
<b>Friuli-Venezia Giulia: Reddito di base per la cittadinanza (RdB)</b>	Dal 2007 al 2008	Universalismo selettivo con forti caratteri di temporaneità per sostenere progetti di autonomia personalizzati. Richiesti: - residenza da almeno 12 mesi in regione - reddito CEE inferiore a € 5.425 Equivalenti	Trasferimento monetario variabile che porta il reddito familiare equivalente alla soglia di povertà, per un massimo di 24 mesi	Prevista la firma del beneficiario su un patto vincolante a pena di decadenza dal beneficio	Sperimentazione interrotta dopo meno di un anno dei 5 previsti
<b>Lazio: Reddito minimo di garanzia (RMG)</b>	Dal 2009 al 2010	Categoriale "a bando": ristretto a persone disoccupate o in cerca di prima occupazione iscritte a un CpI (più lavoratori precariamente occupati e lavoratori senza retribuzione). Richiesti, inoltre: - residenza da 24 mesi - reddito personale imponibile inferiore a € 8.344	Trasferimento monetario fisso di € 7.301 annui (eccezion fatta per i lavoratori discontinui, per i quali vale la differenza tra reddito e soglia)	Attivazione prevista, ma non realizzata, di prestazioni indirette da parte di Comuni e Province. Rinvio agli obblighi conseguenti all'iscrizione a un CpI, ma esclusione della decadenza se l'offerta di lavoro rifiutata non è "congrua"	Sperimentazione, interrotta dopo 1 anno di 3 previsti
<b>Provincia Autonoma di Trento: Reddito di garanzia (RG)</b>	Dal 2009 a oggi	Universalismo selettivo: - residenza da 36 mesi nella provincia di Trento - reddito ICEF (Indicatore della Condizione Economica Familiare) inferiore a € 6.780 equivalenti (non rivalutati)	Trasferimento monetario variabile che porta il reddito familiare equivalente alla soglia di povertà	Patto di servizio con l'Agenzia del Lavoro, pena la decadenza dal programma Progetto di integrazione sociale per soggetti con problematiche particolari	Misura strutturale, soggetta a modificazioni e adeguamenti e rifinanziata annualmente

Fonte: IRVAPP, 2013

### **1.3 Le proposte di MIS avanzate nel 2013**

Durante il corso degli ultimi anni, molte associazioni e alcuni gruppi politici hanno organizzato Campagne per alimentare la discussione pubblica sulla necessità di una misura nazionale di reddito minimo e/o di misure di contrasto della povertà innescando un dibattito che ha portato alla presentazioni di proposte legislative da parte dei cittadini.

Dal punto di vista istituzionale nel 2013 viene emanata una Social Card sperimentale, tutt'ora in corso, e con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato istituito un gruppo di lavoro sul reddito minimo che ha redatto lo studio "Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà" denominato "Sostegno per l'Inclusione Attiva" (SIA). Sul versante sindacale la Fiom propone l'introduzione della tutela del reddito per occupati, disoccupati e inoccupati, mentre alcune organizzazioni non profit, impegnate nel contrasto alla povertà estrema propongono il REIS (Reddito di Inclusione Sociale).

#### **1.3.1. I disegni di legge depositati in Parlamento**

Una delle più importanti iniziative è quella che ha visto impegnata l'Associazione BIN Italia (Basic Income Network) insieme ad altre 170 organizzazioni (tra cui anche il CILAP) che hanno raccolto più di 50 mila firme in tutta Italia, chiedendo l'approvazione da parte del Parlamento di un reddito minimo garantito. La proposta fu consegnata, insieme alle 50 mila firme, al Presidente della camera dei Deputati per essere discussa in Parlamento. I partiti politici che hanno supportato questa specifica iniziativa sono: SEL (Sinistra Ecologia e Libertà), alcune componenti territoriali del PD (Partito Democratico), il partito della Rifondazione Comunista, alcune componenti dei Verdi, e alcune realtà sindacali. Il Partito Democratico ha presentato anche una sua proposta di legge, così come ha fatto successivamente anche il Movimento 5 Stelle (prospetto 2).

Al momento le proposte di legge sul reddito minimo formalmente depositate nel Parlamento italiano da gruppi politici sono tre:

- 10 aprile 2013, il Partito Democratico (PD) ha presentato una proposta di legge chiamata "Istituzione di un sistema di reddito minimo per la cittadinanza attiva";
- 14 ottobre 2013, Sinistra Ecologia e Libertà (SEL) ha presentato una proposta di legge chiamata "Istituzione di un reddito minimo garantito", basato sull'iniziativa popolare promossa dalle 170 organizzazioni;
- 29 ottobre 2013, Movimento 5 Stelle (M5S) ha presentato una sua proposta chiamata "Costruzione per l'istituzione di un reddito i cittadinanza".

## Prospetto 2. Disegni di legge depositati in Parlamento

Denominazione	“Istituzione del Reddito Minimo di cittadinanza attiva”	“Introduzione di un Reddito Minimo Garantito”	“Disposizioni per l’introduzione del reddito di cittadinanza”
Iniziativa di	PD	SEL	M5S
Finalità	Contrastare la disuguaglianza e l’esclusione sociale, salvaguardare la dignità della persona attraverso il sostegno economico e all’inserimento sociale.	Contrastare la marginalità, garantire la dignità della persona e favorire la cittadinanza, attraverso l’inclusione sociale quale strumento di rafforzamento delle politiche finalizzate al sostegno economico e all’inserimento sociale dei soggetti maggiormente esposti al rischio di marginalità nella società e nel mercato del lavoro	Contrastare la povertà, la disuguaglianza e l’esclusione sociale nonché favorire la promozione delle condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro e alla formazione attraverso politiche finalizzate al sostegno economico e all’inserimento sociale di tutti i soggetti in pericolo di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro
Beneficiari	Cittadini italiani, o di Stati appartenenti all’Unione europea e i loro familiari, residenti continuativamente in Italia da almeno tre anni, nonché gli stranieri e gli apolidi, in possesso di valido permesso di soggiorno e regolarmente soggiornanti in Italia da almeno tre anni, che siano disoccupati, inoccupati, lavoratori precariamente occupati, privi di lavoro	Residenti nel territorio nazionale da almeno ventiquattro mesi; iscritti ai centri per l’impiego	Cittadini italiani o soggetti aventi cittadinanza estera, residenti da almeno due anni in territorio italiano, che dimostrano di aver lavorato in Italia nell’ultimo biennio per un numero di ore pari o superiore a 1000 ovvero essere stati titolari di un reddito netto pari o superiore a 6000 euro complessivi percepiti nei due anni precedenti, in possesso di qualifica o diploma professionale o di un diploma di istruzione secondaria di secondo grado
Importo	6.000 euro all’anno	7.200 euro all’anno più un contributo parziale o integrale per fronteggiare le spese imprevidite	Il raggiungimento, anche tramite integrazione, di un reddito annuo netto pari a 7.200 euro. I beneficiari del reddito di cittadinanza non proprietari di immobili ad uso abitativo e locatari dell’abitazione principale, non percettori di altre agevolazioni per l’abitazione, hanno diritto a ricevere l’agevolazione di cui al fondo nazionale di sostegno per l’accesso al contributo per le locazioni
Condizionalità	Partecipare agli interventi di inserimento lavorativo e di integrazione sociale; se disoccupati, accettare un’eventuale offerta di lavoro anche a tempo determinato.	Accettare proposte di attivazione formulate dai centri per l’impiego, purché congrue con il salario precedentemente percepito dal soggetto interessato, con la professionalità acquisita, con la formazione ricevuta e con le competenze formali e informali in suo possesso certificate dal centro per l’impiego territorialmente competente attraverso l’erogazione di un bilancio di competenze	Accettare almeno una di tre proposte di impiego ritenute congrue con il profilo professionale del beneficiario, con le competenze acquisite in ambito formale, non formale ed informale, nonché in base agli interessi ed alle propensioni emerse nel corso del colloquio sostenuto presso il centro per l’impiego. Il beneficiario è obbligato ad offrire la propria disponibilità volontaria, per l’espletamento di attività utili alla collettività da svolgere presso il comune di residenza che istituisce progetti ai predetti fini compatibilmente, nel caso di disabili e anziani, con le loro capacità, per un minimo di 4 ore settimanali
Accessibilità	Basato sull’indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) vigente non superiore a 6.880 euro e sulla proprietà della sola prima casa	Reddito personale imponibile non superiore a 8.000 euro e proprietà della sola prima casa	Reddito familiare dichiarato al momento della richiesta basato sull’indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) inferiore a 7.200 euro per nuclei composti da una sola persona

Alla luce del quadro sinottico elaborato, si può notare come le tre proposte siano molto simili e, in teoria, il Parlamento sarebbe in grado di trovare un idoneo compromesso per arrivare ad approvare una legge a larga maggioranza.

Al di là delle denominazioni utilizzate per la misura proposta (Reddito minimo, Reddito di cittadinanza o Reddito garantito, evocative di riferimenti valoriali non del tutto coincidenti), tutte hanno identificato il proprio target di beneficiari in individui e/o famiglie con difficoltà economica e disponibili a partecipare a un progetto di attivazione sociale o lavorativa seppur con caratteristiche diverse. Le differenze – relativamente di dettaglio, data la situazione di totale assenza di un MIS in Italia – sono ravvisabili negli specifici disegni delle misure proposte, ed in particolare in relazione ai requisiti di eleggibilità relativi agli immigrati e ai tipi di condizionalità stabiliti in relazione al programma di inserimento sociale o lavorativo (più o meno personalizzato), nonché all'ammontare del sostegno economico previsto. Le proposte prevedono una variabilità correlata alle specifiche condizioni economiche dei beneficiari, che consente il superamento della soglia di povertà.

### **1.3.2. La Social Card sperimentale e le altre misure di contrasto alla povertà**

Come anticipato in un precedente paragrafo, nel 2013, sempre sulla base della sperimentazione, è stata emanata una Social Card rivista (Decreto legge n.5/2012, convertito con Legge n.35/2012). Abolito il ruolo degli enti caritativi, la nuova Card è stata implementata in 12 città con popolazione superiore ai 250.000 abitanti per la durata di un anno. A causa del finanziamento molto limitato (in totale le risorse a disposizione sono state di 50 milioni di euro), la scelta operata dal governo è stata di limitare la platea dei beneficiari adottando criteri molto stringenti. La misura è stata pertanto ridefinita individuando un target di famiglie in condizione di estrema povertà (ISEE inferiore a 3 mila euro l'anno e requisiti patrimoniali aggiuntivi molto stringenti), con minori a carico ed in cui i componenti adulti avessero perso il lavoro nell'arco degli ultimi quattro anni o percepito nei precedenti sei mesi un reddito da lavoro inferiore a € 4.000. Inoltre, fra di essi, sono stati privilegiati i nuclei che presentassero ulteriori indicatori di disagio (monogenitorialità, rischio abitativo, numerosità dei minori a carico, presenza di minori disabili). Sul piano del disegno operativo, le caratteristiche della misura nella sua ultima versione sperimentale, tuttora in corso, sono le seguenti:

- associa il trasferimento monetario (che può giungere a 400 € al mese per una famiglia composta da cinque membri) ad un piano personalizzato di interventi che favoriscano l'inclusione sociale e/o l'inserimento lavorativo dei suoi componenti. In questo senso, la social card viene considerata dalle autorità di governo che ne hanno disegnato il profilo uno strumento di inclusione attiva;
- è una misura integrata nella rete degli interventi e dei servizi sociali locali dal momento che assegna ai comuni attivi nella sperimentazione il compito di selezionare i beneficiari e di progettare con essi i piani di inserimento;
- è una misura condizionale, in quanto subordina l'erogazione del beneficio all'adesione da parte della famiglia al piano di attivazione. L'erogazione della misura, inoltre, è con-

dizionata anche in itinere alla verifica dei requisiti d'accesso dei beneficiari.

Il monitoraggio della misura sperimentale fornirà una serie di input sotto il profilo dell'efficacia del disegno adottato e della capacità di raggiungimento del target di beneficiari individuato, che verranno richiamati nel capitolo 2 di questo rapporto dedicato a questi argomenti di carattere valutativo. Pur nella piena consapevolezza che la Social Card è lontana dall'essere una misura universale di reddito minimo è possibile definirla come una misurazione nazionale che accoglie, a tutti gli effetti, i principi dell'inclusione attiva nel solco delle più recenti raccomandazioni europee<sup>9</sup>. Tra le novità della Nuova social card (2014) c'è da sottolineare l'estensione della sperimentazione della misura a tutti i comuni delle otto Regioni del sud Italia e ai cittadini stranieri - la Social Card potrà essere richiesta dai cittadini di uno Stato membro dell'UE, dai familiari di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'UE non aventi la cittadinanza di uno Paese comunitario, ma che siano in possesso di permesso di soggiorno, e dai cittadini stranieri che sono in possesso di permesso di soggiorno CE.

### **Esempio di famiglia titolata a ricevere la Social Card 2013**

La famiglia titolata deve essere a bassa intensità occupazionale o con nessun componente occupato al momento della richiesta. Il reddito familiare deve derivare totalmente da lavoro o pensione, deve vivere in una casa in affitto o pagare il mutuo per la prima casa. Una famiglia monogenitoriale con un figlio deve percepire un reddito annuo inferiore a 6.800 euro (circa 566 euro mensili). Una famiglia con entrambi i genitori e due figli devono avere un reddito annuo non superiore a 8.000 euro (circa 650 mensili).

La somma concessa dalla Social Card è chiaramente insufficiente anche per quelle famiglie che si trovano davanti a soli problemi economici, diventando un ripiego per quelle famiglie che, invece, hanno problemi multipli, come molto spesso accade alle famiglie che si rivolgono ai servizi sociali per problemi economici unitamente ad altre difficili condizioni come salute mentale, non autosufficienza, problemi di droga o alcool, sovra-indebitamento da gioco d'azzardo o altre difficili situazioni come vivere in area periferiche, senza servizi pubblici sufficienti.

Il 18 settembre 2013 il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ha presentato una proposta per introdurre un nuovo strumento per combattere la povertà, focalizzato sull'inclusione sociale e l'occupazione, chiamato SIA (Supporto all'inclusione attiva) il quale, in accordo con il Ministero, sarebbe stato la "naturale evoluzione" della Social Card. SIA è caratterizzata dalla sua universalità, da un forte collegamento con le risorse finanziarie delle famiglie e da un supporto economico che si combina con le misure di attivazione sociale dirette ai beneficiari. Il SIA concede la possibilità di acquistare un paniere di beni e servizi considerati indispensabili

<sup>9</sup> "E' interessante notare che la nuova Social Card 2013 sarà una componente del sistema di welfare italiano (mix di aiuto economico e servizi sociali) gestito dagli enti locali, già contenuto nella Legge quadro n. 328/2000 sul sistema integrato dei servizi socio-assistenziali. L'ammontare monetario cambierà a seconda della situazione economica e della dimensione della famiglia" (Strati, 2013).

per condurre una vita decente secondo i correnti standard. In un suo discorso di presentazione della proposta, Enrico Giovannini, Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali in carica in quell'epoca, sottolineò che il SIA era una proposta aperta e non ancora in vigore. La proposta sarebbe stata avviata da un dibattito pubblico prima di inviarla al Parlamento per includerla nella legge di Stabilità. Com'è noto, la proposta non è stata inclusa nel provvedimento.

### Prospetto 3. Proposta di un Sostegno all'inclusione Attiva (SIA)

<b>Iniziativa di</b>	Ministro del Lavoro.
<b>Finalità</b>	Il SIA è un istituto che ha come obiettivo prioritario il contrasto della povertà ed è riservato ai singoli e ai nuclei familiari poveri, basato su una prova dei mezzi effettuata secondo criteri articolati e omogenei a livello nazionale. Non è quindi un reddito di cittadinanza universale incondizionato.
<b>Beneficiari</b>	Il SIA è indirizzato a chi risiede stabilmente sul territorio nazionale, inclusi gli immigrati legalmente residenti. L'accesso alla prestazione a regime andrebbe condizionato a un periodo minimo di residenza in Italia, non superiore a due anni. Il SIA prende a riferimento il nucleo familiare, senza trascurare la dimensione individuale. Le misure di attivazione sono rivolte ai singoli componenti della famiglia.
<b>Importo</b>	Il livello di riferimento del SIA è dato dal costo di un paniere di consumo di beni e servizi di mercato e di fruizione di beni pubblici ritenuto decoroso in relazione agli stili di vita prevalenti e pari alla differenza tra la misura delle loro risorse economiche e il livello di riferimento.
<b>Condizionalità</b>	L'erogazione del sussidio è accompagnata da un patto di inserimento che gli individui che appartengono al nucleo familiare beneficiario stipulano con i servizi sociali locali, il cui rispetto è condizione per la fruizione del beneficio. Il patto è differenziato a seconda delle caratteristiche individuali e la sua realizzazione è sorvegliata a livello locale.
<b>Accessibilità</b>	Ai fini del SIA si suggerisce pertanto di misurare le risorse economiche familiari sulla base di una nozione di reddito familiare complessivo (RC) calcolato in base all'Isee – un indicatore rappresentato da una media ponderata di reddito e patrimonio.

Il 30 aprile 2013 a Bologna al seminario “Lavoro e welfare per essere cittadini europei, le proposte della Fiom su reddito, salario e orario per un diverso modello sociale”, il Segretario della Federazione italiana operai metalmeccanici ha presentato, tra l'altro, la posizione della Fiom sull'introduzione di un sistema di tutela del reddito dei lavoratori, degli inoccupati, dei disoccupati. Un sistema che, a differenza di quello proposto dal Presidente del Consiglio incaricato nel suo discorso di insediamento (24 febbraio 2014) che si riferiva a “possibili forme di tutela per famiglie disagiate o individui bisognosi”, non sia una misura caritatevole, ma rientri “in un'idea di stato sociale e di diritti di cittadinanza universali, che faccia entrare l'Italia in Europa”. L'obiettivo del Sindacato Fiom non è semplicemente una riforma degli ammortizzatori sociali, ma è la proposta di estendere la Cassa Integrazione a tutti i lavoratori, di tutti i settori e di tutte le imprese.



**La proposta del Sindacato dei Metalmeccanici (FIOM)**

La proposta è l'introduzione di un reddito personale quale atto di libertà, di cittadinanza, al quale abbiano diritto tutti coloro che sono occupati, inoccupati o disoccupati, e che tenga in conto anche i soggetti che percepiscono un reddito inferiore a quello che viene indicato come soglia di povertà, e che venga esteso a tutti, cioè anche ai lavoratori migranti, perché "non vengano considerati di serie B quando si tratta di diritti, mentre sono di serie A quando lavorano dove gli italiani non vogliono più andare".

Uno strumento che sia a carico della fiscalità generale e non su base contributiva come l'attuale sistema degli ammortizzatori sociali. Uno strumento di reddito universale e personale che va associato a misure contro il lavoro sommerso, azioni di accompagnamento nel mercato del lavoro, lotta contro la trappola della precarietà che affligge il lavoro e le vite di giovani e meno giovani.

L'apertura del sindacato al Reddito Minimo è di grande importanza ed allarga il campo dei soggetti e dei terreni di una discussione importante e indifferibile, per la quale ci si impegna a ragionare sul merito e non sulle posizioni, sugli obiettivi e non sulle diverse ricette, proposte peraltro anche a partire dai disegni di legge sul tema depositati in Parlamento.

Nel mese di luglio 2013, CARITAS e ACLI hanno presentato al Governo e alle Organizzazioni sindacali una proposta di MIS. La proposta, che andava sotto il nome di REIS (Reddito di Inclusion sociale), vuole essere una misura nazionale diretta a tutte le famiglie che vivono in povertà assoluta. Il REIS si rivolge a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro nazionalità, ma con un documento che certifichi la presenza sul territorio italiano per almeno 12 mesi consecutivi al momento della richiesta. La misura deve essere gestita dai Comuni ed è destinata a persone di età compresa tra i 18 e i 65 anni, e combina sia trasferimenti monetari che misure di inclusion sociale.

**1.3.3. Elementi di comparazione tra alcune misure regionali di contrasto alla povertà**

Una sintesi degli aspetti di carattere normativo (disegno e modalità di accesso) e di quelli attuativi (inclusi i riferimenti quantitativi sul numero dei beneficiari) tanto delle misure nazionali quanto delle principali esperienze regionali può fornire ulteriori elementi di riflessione sulle esperienze di reddito minimo di inserimento realizzate in Italia (prospetto 4). La sintesi interessa alcune misure che, come visto in precedenza, possono essere considerate a tutti gli effetti interventi di policy ai quali associare un disegno normativo e una sua applicazione e/o attuazione, come il RMI e la Social Card/Nuova Social Card sperimentale a livello nazionale e le esperienze regionali dal Reddito di Garanzia (Provincia Autonoma di Trento) e del Reddito di Base per la cittadinanza (Friuli Venezia Giulia) una misura che ha vissuto una breve sperimentazione solo su persone in estrema povertà e anche essa non rifinanziata in seguito. Per isolare degli elementi di comparazione ci si riferisce ad alcune dimensioni di analisi, così come riportate nello studio IRVAPP (2013):

- criterio per la determinazione del reddito, tipicamente familiare;
- modalità per identificare i beneficiari: se centralizzate o gestite dai Comuni (includendo

- il terzo settore o prevedendo soluzioni miste di collaborazione fra enti diversi);
- tempestività dell'erogazione ai beneficiari, intesa come tempo che intercorre dal bando alla prima erogazione e come periodicità delle successive erogazioni;
  - attività per individuare i falsi positivi (beneficiari che non sarebbero ammissibili) e/o i falsi negativi (ammissibili che non hanno fatto domanda);
  - svolgimento di azioni di sostegno sociale e/o di attivazione al lavoro, incluse le azioni che mirano all'assolvimento dell'obbligo scolastico e quelle di attivazione al lavoro (tramite colloqui di informazione, orientamento, offerta formativa specifica, iniziative per l'incontro fra domanda e offerta) e loro "condizionalità";
  - ruolo svolto dai diversi attori: Comune (la rete dei servizi sociali), Centri per l'impiego, scuole, terzo settore, lo Stato o la Regione per funzioni di regolazione e controllo;
  - monitoraggio e valutazione degli effetti: se, e in quale modo, siano svolte attività sistematiche di monitoraggio dell'intervento e di valutazione dei suoi effetti – sui livelli di consumo, sulla scolarizzazione, sulla partecipazione al lavoro, su aspetti di integrazione sociale;
  - dimensione dei beneficiari (numero medio annuo dei beneficiari; tasso dei beneficiari rispetto alla popolazione; caratteristiche distributive salienti dei beneficiari – famiglie e individui);
  - risorse destinate alla politica, in termini di stanziamento pubblico destinato alla misura e di effettivo ammontare della spesa a consuntivo.

#### Prospetto 4. Principali modalità di erogazione e attuazione di alcune misure nazionali e regionali di contrasto alla povertà

Misure	Modalità salienti								
	Criteria per la determinazione del reddito	Modalità per presentare la domanda	Tempestività erogazione	Attività contro falsi positivi	Azioni di sostegno sociale e/o attivazione al lavoro	Ruolo dei diversi attori	Monitoraggio e valutazione degli effetti	Beneficiari: qualche numero	Spesa pubblica per la misura
<b>Reddito minimo di inserimento (RMI)</b>	Reddito familiare imponibile ai fini Irpef, reso equivalente con un'opportuna scala	A bando Comunale	Entro 60 gg. dalla presentazione della domanda e verifica dei requisiti	Previste, a discrezione dei Comuni Es. di Foggia	Previste, con responsabilità dei Comuni	Ruolo centrale dei Comuni	Previsti. Realizzato solo il monitoraggio, valutazione parziale	Nel primo biennio: 35.000 famiglie in 39 Comuni	Oltre 220 milioni di euro spesi per la prima sperimentazione biennale
<b>Carta acquisti o social card (SC)</b>	Reddito Isee	A sportello presso le Poste Spa	Immediata, a fronte della verifica dei requisiti	Non previste	Non previste	Struttura per la gestione: MEF, INPS e Poste	Prevista relazione annuale al Parlamento, mai presentata	535.412 persone rispetto al target di 1.300.000	207 milioni di euro fino al 2011

<b>Nuova social card sperimentale (SCS)</b>	Reddito Isee	A bando comunale	Entro 120gg. dall'entrata in vigore del regolamento comunale	Previste	Responsabilità dei Comuni	Prevista erogazione da parte di Comuni, Cpl, sanità, istruz. terzo settore	Previsti, con Valutazione degli effetti tramite esperimento randomizzato	Si prevede una copertura del 25% del bacino teorico degli ammissibili	50 milioni di euro per 12 Mesi
<b>Friuli-Venezia Giulia: Reddito di base per la cittadinanza (RdB)</b>	Reddito CEE: Indicatore della condizione econ. e patrimoniale	A sportello	Entro 1 mese il Patto provvisorio ed entro 4 mesi il patto definitivo	Previste, ma non realizzate	Responsabilità dei Comuni	Previsto un ruolo attivo per Comuni, Cpl, CAF, ASL	Prevista, sia intermedia che finale, ma non realizzata	4.264 domande accolte in 6 mesi tra 2007 e 2008	25,2 milioni di euro in 6 mesi tra 2007 e 2008
<b>P.A. di Trento: Reddito di Garanzia (RG)</b>	Reddito ICEF: Indicatore della condizione econ. familiare + controllo consumi	A sportello, presso i CAF convenzionati	Prima erogazione il 21 del mese successivo a quello della presentazione della domanda, poi mensile	Condotte a livello provinciale, su residenza e azioni di attivazione al lavoro	Responsabilità dell'Agenzia del Lavoro e dei Servizi Sociali provinciali	Ruolo centrale della amm.ne provinciale e attivo di CAF e dei Cpl	Posta in atto fin dalla delibera attuativa e tutt'ora in corso	Circa 7.000 famiglie beneficiarie, quasi la metà straniere	Mediamente 17 milioni di euro circa all'anno (0,1% del PIL provinciale)

Fonte: IRVAPP, 2013

#### 1.4. Un possibile disegno di MIS: tracce per una riflessione

La definizione di uno strumento di reddito minimo comporta scelte di policy precise e disegni di intervento in cui le variabili rilevanti non riguardano solo i beneficiari delle misure, ma anche gli aspetti legati al loro utilizzo e alla loro erogazione. Oltre all'importo, il disegno di un MIS può essere legato in via prioritaria all'individuazione dei beneficiari (effettivi e potenziali) e alle condizioni di presa in carico: questi due aspetti riguardano tanto l'ampliamento dei soggetti cui dare copertura attraverso il miglioramento delle condizioni di accesso alla misura, quanto il profilo della condizionalità, o del patto, fra beneficiari e struttura erogatrice. Le riflessioni a supporto di un possibile disegno di MIS proposte in questo paragrafo sono largamente basate sui risultati delle interviste svolte nel corso del Progetto EMIN<sup>10</sup> e prendono in considerazione alcune dimensioni chiave, quali: le caratteristiche dei beneficiari e le soglie di accesso; i percettori effettivi (ostacoli all'accesso e soluzioni); i criteri di adeguatezza (il disegno e i livelli d'importo del MIS); l'efficacia dei programmi.

Accanto all'individuazione del beneficiario finale, occorre individuare le misure di contrasto

<sup>10</sup> Si ricorda che nell'ambito del percorso di confronto e di approfondimento promosso da Cilap-Eapn per la realizzazione del Progetto EMIN sono state raccolte le opinioni e le testimonianze di esperti, attori istituzionali, rappresentanti dell'associazionismo sociale e di soggetti in difficoltà in quanto potenziali beneficiari della misura. Le interviste ai due gruppi di Testimoni privilegiati sono state realizzate sulla base di due diverse tracce di rilevazione (vedi allegato 1 del presente Rapporto).

all'esclusione sociale che integrano la dimensione passiva del trasferimento monetario con quella attiva, legata alla fornitura di servizi e centrata sull'individuo. Se il trasferimento monetario può garantire risorse minime di sopravvivenza, gli interventi finalizzati all'attivazione del beneficiario hanno l'obiettivo di ridurre il rischio della dipendenza dall'assistenza. Tali interventi, espressione dei cambiamenti intervenuti negli ultimi decenni nei programmi di assicurazione sociale e dei regimi di welfare europei, hanno alimentato molte politiche in ambito comunitario. L'individuazione dei beneficiari e delle condizioni di presa in carico possono quindi essere considerate due facce della stessa medaglia nel disegno di un MIS: da un lato la definizione dei soggetti destinatari degli interventi e dall'altro le modalità attraverso cui contrastare la povertà e l'esclusione sociale.

Gli orientamenti espressi dai soggetti coinvolti nell'analisi di un MIS privilegiano una visione universalistica della misura, con alcune divaricazioni nelle soglie di sbarramento. Volendo tratteggiare il profilo dei beneficiari di un possibile MIS, questo dovrebbe tenere in considerazione i seguenti aspetti:

- Carattere individuale: privilegiare soggetti singoli, anche quando inseriti all'interno di un nucleo familiare (il MIS deve riferirsi alle condizioni economiche di una persona). Quando prevale il riferimento al nucleo familiare, questo è legato alla volontà di evitare l'accesso a tutti i componenti adulti parte del nucleo, ma non esclude il tema della titolarità nell'utilizzo, che può essere anche individuale. Nel primo caso si può individuare una figura titolare in grado di garantire maggiore affidabilità (come, per esempio, la madre), mentre nel secondo si fa riferimento alla possibilità di garantire una misura minima di reddito anche ai figli maggiorenni, parte del nucleo familiare.
- Finalità universale e selettiva: tutti i cittadini non abbienti al di sotto di una soglia reddituale (la selettività è basata sulla disponibilità del reddito di un individuo).
- Soglia di riferimento: è il reddito individuale al di sotto della soglia di povertà relativa, determinata secondo la metodologia Eurostat (60% del reddito mediano equivalente a livello nazionale).
- Soggetti non residenti, di altra nazionalità e migranti privi di documenti: gli accorgimenti riguardano il tempo di residenza (almeno due anni) e il percorso di regolarizzazione nel caso di soggetti privi di documenti.
- Sbarramenti: possono riguardare l'età e la residenza. Quando previsti, sono dovuti alla disponibilità economica della misura, alla possibilità di esercitare forme di controllo sull'effettiva condizione di bisogno e sulla volontà di coordinare l'operatività del MIS con le misure di attivazione.
- L'assenza di soglie socio-anagrafiche è legata alla natura del MIS, considerato uno degli strumenti necessari per attuare il diritto fondamentale di dignità della persona. L'universalità del diritto è infatti paragonabile alla tutela della salute e all'erogazione delle prestazioni del servizio sanitario nazionale, estesa a tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali e sociali.

Le condizioni della presa in carico sono parte integrante della definizione di un MIS, e possono riguardare generiche contropartite (da definire in base al soggetto), essere espressamen-

te legate all'accettazione di un lavoro oppure a misure di integrazione sociale. L'esistenza di condizionalità è sostenuta dal rischio della dipendenza o della "trappola della povertà": alla base dei limiti attribuiti alle misure di sostegno al reddito vi è l'idea secondo cui gli strumenti di natura assistenziale possono creare effetti perversi, dal momento che la dipendenza dall'assistenza può essere frutto dell'effetto disincentivante della generosità dei sussidi rispetto a lavori poco remunerati. In realtà, molti studi hanno evidenziato come tale relazione non sussista (Böhnke, 2008). Se l'incertezza occupazionale gioca un ruolo rilevante nello scegliere tra lavoro e sussidio, di fatto il lavoro è considerato non solo una fonte di reddito ma anche di riconoscimento sociale che contrasta con i costi psicologici e gli effetti stigmatizzanti dell'assistenza. A queste ragioni, tuttavia, occorre sommare le specifiche condizioni sulle quali si poggia l'assistenza (età adulta, problemi di salute, qualifiche professionali deboli, carichi familiari, presenza di minori), che possono aumentare la permanenza in uno stato di assistenza, a fronte di una non facile attivazione e, quindi, non immediata applicazione del principio di condizionalità. Se infatti è vero che non si può prescindere dal cercare l'integrazione tramite il lavoro, non si può ignorare il fatto che il lavoro non sempre c'è, che il reddito da lavoro non sempre è sufficiente e che non tutti i soggetti sono "occupabili".

La presenza di contropartite è associata alla disponibilità al lavoro o alla formazione da parte dei soggetti beneficiari e gli stessi orientamenti europei considerano l'erogazione di un MIS condizionata all'accettazione di un lavoro da parte dei beneficiari. Rispetto a questo tema, le prospettive sono spesso divergenti: si riconosce l'importanza di offrire un lavoro (purché non si tratti di un lavoro qualsiasi) assieme all'opportunità di usufruire di opportune misure di accompagnamento, oppure si nega il legame tra MIS e misure di attivazione dal momento che tale strumento non può sostituire misure specifiche del mercato del lavoro. Le analisi sulla dualità lavoro/reddito si orientano anche verso una considerazione opposta come quella presentata in una riunione plenaria del Parlamento europeo dalla deputata Ilda Figueredo. In tale risoluzione non legislativa adottata dal Parlamento non vi può essere relazione tra MIS e inclusione attiva, perché il legame tra opportunità e obbligo non è data. Uno specifico territorio può non avere opportunità per tutti, così come un lavoratore precario che al momento non lavora non significa che non sia di per se già in attivazione o che ad esempio ad un certo periodo di crisi possa corrispondere una difficoltà oggettiva di inserimento al lavoro. Quello che va garantito, come dicono sia la risoluzione sia gli studi di esperti quali Hugh Frazer e Eric Marlier (2009) è garantire una soglia economica affinché non si scivoli nella povertà. Il dibattito intorno alla "trappola della povertà" si è trasformato molto in Europa, tanto che alcuni paesi si trovano ad affrontare il rischio che l'obbligatorietà al lavoro può generare al contrario la "trappola della precarietà" con un aumento esponenziale di lavori a bassa qualifica e qualità. Gli orientamenti normativi europei infatti si rifanno alla dimensione della difesa della "dignità della persona" e non all'obbligatorietà del beneficiario. La stortura welfare/workfare ha spostato enormi risorse dai diritti del cittadino alla creazione di lavoro, senza produrre lavoro e alimentando nuove diseguaglianze e povertà.

Da questo punto di vista, l'integrazione nel mercato del lavoro intesa come condizione di accesso al MIS "può perpetuare modelli corporativi nei sistemi di welfare, aumentando situa-

zioni di iniquità sociale” (intervista n. 2). Inoltre, l’integrazione nel mercato del lavoro non può essere considerata una preconditione per beneficiare di un reddito minimo dal momento che è vero anche il contrario, ovvero che “la presenza di MIS e l’accesso ai servizi sono una preconditione, per l’integrazione nel mercato del lavoro” (intervista n. 2). L’attivazione, posta alla base della condizionalità all’erogazione di un MIS, dovrebbe quindi essere associata a una disponibilità al lavoro non vincolante, dal momento che correlare il MIS con l’attivazione è considerato “un nesso ideologico e irrazionale” (intervista n. 7) che non riduce i gap esistenti. Alcuni accorgimenti potrebbero essere così strutturati:

- congruità del lavoro (inerente le competenze dei soggetti) che può essere rifiutato dal beneficiario;
- condizionalità non punitiva, ma intesa in termini di accompagnamento;
- affiancare il MIS con forme di integrazione sociale.

Se la condizionalità al lavoro può essere spesso considerata una forma di integrazione lavorativa, questa viene contrapposta a forme di integrazione sociale per le ragioni prima richiamate, dal momento che “solo dai poveri ci si aspetta che siano disponibili a fare qualsiasi lavoro, indipendentemente dalle loro competenze” (intervista n. 14). Si attribuisce così all’attivazione un eccesso di responsabilizzazione, richiesta a soggetti in difficoltà e privi delle risorse e delle basi necessarie per progettare la propria esistenza. Nella definizione di un MIS, occorre quindi:

- evitare di contrapporre integrazione sociale e lavorativa;
- considerare l’integrazione lavorativa una forma di integrazione sociale in funzione del tipo di lavoro;
- evitare l’ottica punitiva con cui viene prospettato il lavoro (che è più vicina al controllo che non all’arricchimento e all’abilitazione);
- considerare qualsiasi forma di MIS come integrata nei sistemi di welfare locali;
- evitare l’idea soggiacente della condizionalità aggiuntiva, secondo cui “un povero, oltre ad essere povero, deve essere anche pronto anche ad attivarsi” (intervista n. 14).

Considerare le caratteristiche dei beneficiari non come una variabile categoriale per l’erogazione della misura, ma come un elemento che qualifica le azioni di supporto/integrazione, permette di identificare e calibrare il ruolo attribuibile alla condizionalità. Le condizioni di bisogno possono essere diverse e, soprattutto, sono legate a diverse condizioni di disagio: può trattarsi di un’integrazione di reddito, oppure del bisogno di sentirsi utili o di essere inseriti in reti sociali. Quanto più si abbassa la soglia, più estrema è la povertà, tanto più si è in presenza di persone che necessitano di percorsi di inclusione e reinserimento sociale.

Da un punto di vista qualitativo le caratteristiche dei destinatari effettivi (e potenziali) di interventi e misure di sostegno al reddito rappresentano un aspetto non irrilevante nel disegno di un MIS. Molti sono i fattori che hanno inciso sull’evolversi della povertà e delle sue dimensioni, tanto da non poter più associare la povertà a quelle fasce della popolazione che versano in condizione di marginalità sociale e deprivazione. Emergono nuove forme di povertà all’interno di processi di impoverimento che coinvolgono soggetti che pensavano di esserne esclusi, per perdita di lavoro o per precarietà occupazionale (working poor). Un possibile MIS dovrebbe quindi: 1) ampliare i criteri per l’individuazione dei possibili percettori di misure di reddito

minimo; 2) considerare diverse condizioni di erogazione; 3) essere fondato sull'individuazione dei bisogni ai quali un MIS può rispondere.

In Italia, oltre a un disegno di MIS, manca un dibattito strutturato sul non-take up, o meglio, il dibattito sui percettori è spostato sulle forme di accesso categoriali e sul controllo dei percettori effettivi, ovvero "come controllare che non lo ricevano quelli che non ne hanno diritto" (intervista n. 14). Le esperienze dei paesi europei in tema di MIS segnalano, fra le altre problematiche, quella di notevoli disallineamenti fra il numero di aventi diritto al reddito minimo e quello dei percettori effettivi della misura, vale a dire di quanti effettivamente se ne avvalgono. Fra i fattori segnalati determinanti nel mancato esercizio di questo diritto ci sono i diversi ostacoli presenti nell'accesso ai programmi di reddito minimo, quali: la mancanza o insufficienza di informazioni, la presenza di condizionalità, la natura discrezionale dei benefici, benefici troppo bassi in confronto al tempo e allo sforzo necessari per beneficiarne, la mancanza di supporti per sottoporre la richiesta, il timore di subire stigmatizzazioni. La poca accessibilità della misura può essere quindi condizionata da alcuni fattori chiave, quali:

- insufficienza di informazioni e complessità di gestione del sistema;
- benefici troppo bassi se rapportati con i tempi di erogazione e i percorsi complessi per beneficiarne;
- discrezionalità dei benefici e contropartite punitive, che possono alimentare stigmatizzazioni e fenomeni di scoraggiamento;
- rischio di alimentare forme di controllo sociale dei poveri, invece di determinarne i diritti.

Per ridurre l'impatto negativo di questi blocchi nell'accesso, la definizione e l'attuazione di un MIS dovrebbero prevedere:

- forme di accompagnamento sociale, sostegno all'accesso;
- l'integrazione delle misure nei sistemi locali di welfare e affidamento della loro gestione agli enti pubblici tramite servizi coordinati;
- la definizione dei livelli essenziali per la qualità dei servizi su tutto il territorio nazionale e di adeguate risorse finanziarie;
- la congruità del lavoro e misure diverse in funzione delle caratteristiche dei beneficiari;
- un'attenta analisi dell'utenza potenziale e misure di monitoraggio del MIS in modo da renderlo adattabile a cambiamenti delle condizioni soggettive dei beneficiari e delle condizioni dei contesti territoriali di riferimento;
- massicce campagne informative per costruire consenso sociale e incoraggiare le persone interessate a presentare domanda.

Gli schemi europei di reddito minimo, che rappresentano un insieme complesso di misure e politiche tese a ridurre la condizione di povertà ed esclusione sociale di soggetti deboli, sono subordinati a scelte che riguardano i criteri di accesso, l'applicazione di un principio universale o categoriale, l'affiancamento di misure di inserimento lavorativo e/o sociale. Alcuni criteri di dignità (e metodologie) appropriati per definire un MIS possono essere i seguenti, così come individuati dagli attori in termini di rilevanza:

- uso dei bilanci di riferimento (reference budget);

- aggiornamento dei meccanismi disponibili;
- soglia di povertà relativa convenuta a livello UE;
- altri sostegni monetari;
- importo da legare alla presenza di un minimo salariale.

L'individuazione dell'entità e della graduazione dell'importo possono far riferimento alla soglia di povertà e prevedere importi tali da permettere ai soggetti di superare tale soglia, attraverso modalità di calcolo citate, incluse le scale di equivalenza. In questo caso, il calcolo potrebbe essere fatto su base familiare, anche se la quota è data individualmente.

Sulla relazione tra l'importo del MIS e quella di un'eventuale misura di salario minimo il legame non è così netto né di facile soluzione. Le posizioni espresse sembrano divaricarsi rispetto alla necessità di correlare il MIS ai minimi contrattuali o ai salari minimi (laddove esistenti, e non è il caso italiano) definiti per legge. Nell'analizzare il rapporto tra i due strumenti è sicuramente necessario definire le diverse funzioni assegnate al MIS e al salario minimo. "Il primo aiuta a superare il rischio di povertà monetaria che determina esclusione e perdita di capacità a partecipare in percorsi di inclusione sociale attiva; il secondo aiuta a prevenire il rischio di basso reddito da lavoro, che determina forme di sfruttamento legate alle condizioni di precarietà occupazionale" (intervista n. 2). La relazione tra i due strumenti potrebbe quindi avere come esito la determinazione di un importo del MIS ancorato alla soglia di povertà relativa e inferiore al salario minimo a sua volta definito per legge o, nei paesi come l'Italia che non prevedono questo strumento, ancorato alla dinamica salariale determinata dalla contrattazione collettiva nazionale.

È stato inoltre sottolineato come il salario minimo dovrebbe rappresentare un parametro cruciale per determinare l'ammontare di un sussidio di disoccupazione rispetto al quale dovrebbe, a sua volta, essere definito un MIS. Si può quindi individuare una soglia reddituale come "porta di accesso" per fissare un limite economico sotto il quale nessun individuo deve scivolare: in questo modo il beneficio erogato deve essere adeguato rispetto all'individuazione di una soglia economica di "ingresso" al beneficio e di una soglia economica come "minimo garantito" (intervista n. 17), in modo da "considerare la soglia del MIS non inferiore al valore del salario minimo, per mantenere l'incentivo a lavorare" (intervista n. 13). In sintesi: il salario minimo è considerato una soglia di riferimento per mantenere distinti i due strumenti e valorizzare il lavoro, alla luce sia del concetto di vita che di prestazione lavorativa 'dignitosa'. La definizione di qualsiasi strumento di policy contiene una non trascurabile dose di incertezza: se da un lato è possibile (e auspicabile) delineare gli obiettivi da raggiungere e le modalità di realizzazione degli interventi, dall'altro non è possibile prevederne l'efficacia. I risultati e gli impatti che le misure immaginate dal decisore/policy maker hanno sulle persone dipendono da una molteplicità di fattori, spesso legati alle caratteristiche dei beneficiari, ai contesti di attuazione e alle modalità attraverso cui le azioni vengono tradotte e messe in opera. Ecco perché l'efficacia di dispositivi complessi e multidimensionali come quelli di contrasto alla povertà necessita di considerare l'interconnessione di diversi fattori (istituzionali, normativi, relazionali, culturali).

Le esperienze di reddito minimo sperimentate in Italia (a livello regionale e nazionale) hanno



mostrato una diversa capacità di rispondere agli obiettivi posti dai programmi. Nel disegno di un MIS è quindi importante porre in relazione l'efficacia possibile di uno strumento con i bisogni ai quali lo strumento intende rispondere. L'adeguatezza dei programmi di reddito minimo e la loro efficacia nella lotta alla povertà necessitano di un quadro normativo e istituzionale definiti, di misure strutturate e che possano sedimentarsi. Le esperienze realizzate in Italia, di carattere sperimentale e, quindi, di breve durata, hanno restituito alcune evidenze circa la loro capacità di incidere sulla riduzione della povertà e l'esclusione sociale.

Alcuni risultati della valutazione sulla sperimentazione del Reddito minimo di inserimento, per esempio, hanno mostrato come il livello comunale di gestione delle misure non è sempre il livello ottimale, e questo riguarda soprattutto i piccoli comuni. Un altro elemento di riflessione emerso riguarda le misure di accompagnamento e di integrazione, che non possono essere affidate esclusivamente al terzo settore ma devono coinvolgere diversi attori locali e istituzionali. Sul fronte dei beneficiari, invece, i risultati sono diversi, proprio perché le strade e le modalità attraverso cui si esplica l'inclusione sociale e/o lavorativa sono molteplici. Un risultato della misura può non essere la riduzione della dispersione scolastica dei minori (così come previsto dal programma) ma il raggiungimento dell'obbligo scolastico da parte delle madri. Allo stesso modo, l'attivazione verso il lavoro può avvenire in tempi non immediati e, soprattutto, attraverso lo sviluppo della capacità di scelta degli individui (la capacità di scegliere un lavoro o di inventarselo).

Alla luce dei diversi punti di vista offerti dagli attori coinvolti nel percorso di confronto promosso dal Cilap-Eapn all'interno del progetto EMIN, l'efficacia di un programma è attribuita (o attribuibile) a diversi fattori e priorità di intervento, come la presenza di misure di accompagnamento in grado di contrastare l'esclusione sociale, piuttosto che interventi di integrazione nel mercato del lavoro. Affidare un peso all'uno o all'altro strumento di policy vuol dire non solo definire un MIS, ma dare gambe a una specifica idea strategica, non isolata, sul funzionamento del programma e delle misure ad esso correlate (o correlabili).

Da questo punto di vista, sono diversi gli accorgimenti sulla base dei quali è possibile considerare l'efficacia di un programma di reddito minimo nel prevenire e ridurre la diffusione e l'intensità della povertà. Il confronto con i soggetti coinvolti nell'analisi di un possibile MIS ha permesso di individuare alcuni highlights (o indirizzi di policy):

1. Individuare i destinatari degli interventi e le azioni di inclusione pertinenti. In particolare: individuare delle categorie di priorità che riguardino misure di reinserimento sociale e/o di promozione dell'occupazione.
2. Stabilire diversi criteri nell'individuazione del soggetto beneficiario: in ambito familiare un esempio può riguardare l'erogazione degli assegni alle donne perché considerate più "responsabili", oppure stabilire quote minime per i figli maggiorenni.
3. Considerare il MIS e l'accesso ai servizi sociali come precondizioni necessarie per l'integrazione nel mercato del lavoro (e non viceversa: i programmi di reddito minimo non possono essere esclusivamente disegnati in funzione di un'integrazione lavorativa).
4. Non contrapporre l'integrazione sociale all'integrazione lavorativa.
5. Considerare i due diritti, al MIS e al lavoro, connessi ma non dipendenti l'uno dall'altro:

l'integrazione lavorativa è una forma di integrazione sociale quando è subordinata al tipo di lavoro offerto e alle caratteristiche del soggetto, altrimenti "si rischia di cadere nell'integrazione squalificante più vicina al controllo che non all'arricchimento e all'abilitazione" (intervista n. 14).

6. Costruire un sistema fortemente integrato tra politiche sociali e politiche del lavoro, integrando il MIS con le altre misure di welfare sociale e con il coordinamento tra gli organi preposti alla loro erogazione.
7. Incentivare la libertà della scelta lavorativa come misura di contrasto dell'esclusione sociale può evitare la ricattabilità di soggetti (il MIS, come misura di contrasto dell'esclusione sociale, oltre al reddito per accedere a bisogni primari, dovrebbe garantire autonomia e consapevolezza da parte dei beneficiari sui propri diritti e sulle proprie capacità).
8. Legare il MIS all'individuazione di un progetto di integrazione sociale individuale condiviso con il beneficiario.
9. Elevare le competenze degli operatori dei servizi.
10. Migliorare il ruolo di coordinamento da parte di un organismo centrale di gestione: affidare un peso rilevante alle azioni di monitoraggio e valutazione delle misure e dei programmi realizzati.

# CAPITOLO 2

## Analisi di alcune esperienze di Reddito minimo

### 2.1. Copertura

L'analisi di alcuni interventi sperimentati a livello nazionale e regionale sono presenti in diversi rapporti e analisi che hanno ricostruito lo stato di attuazione delle singole misure (Saraceno, 2002; Biolcati Rinaldi, 2006; IRVAPP, 2013). Alcuni dati sulla copertura degli interventi sono riportati nel paragrafo 1.3.3.

Accanto alla presenza di azioni di monitoraggio delle singole leggi non così diffuse e radicate, occorre sottolineare che il sistema di raccolta dati contenuto nella legge 328 non è stato ancora realizzato, a distanza di 14 anni dalla sua emanazione. Un sistema nazionale di raccolta dati sulle attività, i servizi, i progetti, le modalità e le differenti tipologie di assistenza economica emanate dai comuni e dalle autorità regionali non è ancora stato implementato sebbene i database per specifici gruppi, come i minori e i drop out, confluiscono già in un sistema informativo. L'implementazione di un data base a carattere nazionale è una delle richieste avanzate dal CILAP EAPN Italia anche in occasione dell'audizione per la Programmazione finanziaria 2014-2020 e nei tanti contesti di confronto.

I risultati delle poche valutazioni avviate a livello regionale e locale sono contenuti in documenti pubblicati on line o in studi accademici. Le analisi realizzate si sono spesso concentrate sulle coperture, sulla soglia di povertà e la prova dei mezzi, sui controlli sui falsi positivi e attivazioni al lavoro, mentre solo in rari casi il livello istituzionale ha promosso la valutazione degli effetti delle misure di reddito minimo. Molto spesso, l'analisi di questi interventi necessita di lettura approfondite e di periodi di sperimentazione non residuali o marginali, ma continui nel tempo. Inoltre, la valutazione dei cambiamenti dei comportamenti dei beneficiari necessita di diverse chiavi di lettura, dal momento che gli effetti di strumenti multidimensionali e che agiscono su contesti 'fragili' possono essere diversi e non tutti ascrivibili a meri indicatori di carattere economico/monetario.

Gli effetti delle politiche di sostegno al reddito, come delle politiche di welfare, devono infatti essere valutati attraverso l'analisi di diverse dimensioni quali il tempo di utilizzazione degli strumenti, la capacità di autonomia degli individui, l'importanza delle reti sociali, le modalità di erogazione dei servizi, il ruolo degli operatori (Biolcati Rinaldi, 2006; Lumino, 2013).

Se alcuni di questi studi, inoltre, hanno centrato le loro evidenze empiriche su dati di carattere quantitativo, altri hanno privilegiato approfondimenti di carattere qualitativo sui beneficiari dando spazio alla dimensione locale degli interventi. Naturalmente, quest'ultimo aspetto è riferito ad analisi mirate su scala comunale (Saraceno, 2002; Biolcati Rinaldi, 2006; Lumino, 2013). L'analisi del RMI a carattere nazionale ha mostrato, per esempio, come lasciare ampi spazi di manovra alle amministrazioni locali in aspetti cruciali dell'attuazione di un intervento nazionale – come la prova dei mezzi – possa essere causa di frammentazioni territoriali incontrollate, che rischiano di “togliere elementi di certezza e quindi di trasparenza all'istituto e alla situazione di bisogno che fronteggia” (IRS, Fondazione Zancan e Cles, 2001, pag. 20). Inoltre, i margini di discrezionalità lasciati alle amministrazioni comunali nella specificazione dei criteri per la determinazione della condizione economica, per la prova dei mezzi e la selezione dei soggetti beneficiari, rendono problematico lo stesso confronto fra Comuni coinvolti nella sperimentazione.

## 2.2. Take-up e non take up

Storicamente il dibattito sull'introduzione di una misura di reddito minimo in Italia si è concentrato sul controllo dei beneficiari, per scongiurare possibili abusi, piuttosto che sull'accesso e sull'attivazione. Ha quindi prevalso l'individuazione di criteri stringenti a fronte di risorse limitate: questa doppia visione ha condizionato le ultime sperimentazioni realizzate in Italia, in cui ha prevalso la condizionalità nell'accesso (restrizione dei requisiti e innalzamento delle barriere) congiuntamente alle restrizioni finanziarie.

La sperimentazione della Social Card 2013 è ancora in corso ed è troppo presto per poterne valutare i risultati<sup>11</sup>.

La ricognizione sugli strumenti di carattere nazionale e regionale restituisce un quadro conoscitivo sui controlli effettuati nelle singole esperienze sperimentate per l'individuazione dei falsi positivi. Nel caso del reddito di garanzia della provincia di Trento, per esempio, dato che la prova dei mezzi adottata si basa su un indicatore calcolato ad hoc e quindi non disponibile per la totalità delle famiglie, è stato impossibile fornire una stima del cosiddetto take-up rate, ossia della frazione di famiglie potenzialmente beneficiarie che hanno effettivamente presen-

---

11 A nostra conoscenza, i più recenti studi e aggiornamenti sono: la ricerca condotta dall'Università di Milano per il progetto COPE – Combattere la povertà in Europa – all'interno del VII programma quadro per la Ricerca e lo Sviluppo della Commissione europea- ([http://www.centroeinaudi.it/images/abook\\_file/LPF\\_3\\_2013\\_WeL\\_Agostini-Sabato-Jessoula.pdf](http://www.centroeinaudi.it/images/abook_file/LPF_3_2013_WeL_Agostini-Sabato-Jessoula.pdf)); le analisi condotte da Bin Italia, partner del progetto EMIN ([www.bin.italia.org](http://www.bin.italia.org)), gli studi e ricerche condotte dall'economista Andrea Fumagalli (su reddito incondizionato) e dal giurista Giuseppe Bronzini (su reddito di cittadinanza). Questi studi, così come le altre proposte menzionate in questo Rapporto, sono state l'argomento degli incontri della Rete nazionale e del gruppo di coordinamento di EMIN, (da considerarsi dei veri e propri focus group), e delle interviste effettuate all'interno del progetto EMIN.

tato domanda e ottenuto l'ammissione al programma di sostegno al reddito. In altre parole, non è possibile fornire indicazione del numero di falsi negativi (IRVAPP, 2013). Dalle interviste realizzate, inoltre, emerge come in Italia manchi un dibattito sul non-take up dal momento che "molte riflessioni sono centrate sul come controllare che non lo ricevano quelli che non hanno diritto" (intervista n. 14) e, quindi, sul controllare i falsi positivi.

Nel caso della Nuova Social Card, per esempio, è stata fatta una riflessione sui requisiti di accesso. Il criterio che si è rivelato più stringente è quello del "disagio lavorativo". La misura non riguarda i nuclei familiari in povertà cronica (mai entrati nel mercato del lavoro regolare) ma si rivolge a quelli che, a causa della perdita del lavoro o della sua insufficienza, rischiano di scivolarvi. Tuttavia, vista la difficoltà di adottare il nuovo Isee, questa categoria di beneficiari è risultata in alcune città più ristretta del previsto, dal momento che le famiglie in fase di impoverimento spesso hanno ancora condizioni patrimoniali o Isee superiori alle soglie del decreto (Guerra e Tangorra, 2014)<sup>12</sup>. Resta il fatto che le esperienze della Nuova Social Card nei vari comuni risultano essere molto diverse e, se in un terzo delle città il budget viene esaurito, emerge il problema del non take-up, per cui non tutti i potenziali beneficiari sono venuti a conoscenza della misura, forse anche per una "timidezza" nazionale e locale nella diffusione dell'informazione, a fronte dell'eccessivo razionamento della spesa rispetto al bisogno potenziale.

### 2.3. Adeguatezza

In Italia il tema del reddito minimo, di base o adeguato, è per lo più dibattuto all'interno di gruppi politici minoritari o organizzazioni della società civile senza potere decisionale. Alcuni decisori politici (e i loro partiti di appartenenza) sembrano essere finalmente aperti al dialogo, come le tre proposte di legge introdotte in Parlamento mostrano. Un altro importante passo avanti è dato dalla società civile organizzata che concorda sulla iniziativa legislativa popolare, con la raccolta delle firme sufficienti per sottoporre una proposta di legge al Parlamento. Sempre sul lato positivo del dibattito, alcune organizzazioni sindacali – la già menzionata Fiom in particolare – non sono, come fino a poco tempo fa, totalmente contrarie alla introduzione di una misura di reddito minimo.

Infine, nella discussione sul tema del reddito minimo, ciò che deve essere tenuto a mente è che in Italia non esiste un meccanismo o una legge che stabilisca il salario minimo, un fatto che spiega, almeno parzialmente, l'ostilità dei Sindacati verso il mero concetto di MIS.

Le interviste realizzate nell'ambito della ricerca hanno permesso di isolare alcuni aspetti chiave, considerati rilevanti per definire dei criteri di adeguatezza di un MIS. Tra questi, per esempio, è sicuramente centrale l'uso dei bilanci di riferimento e l'aggiornamento dei meccanismi disponibili, mentre il rapporto fra salario minimo (definito a livello individuale) e MIS (se definito al livello di nucleo familiare) necessita di alcuni accorgimenti. In ogni caso, la soglia del MIS per una famiglia di tre o quattro persone 'deve essere ancorata alla soglia di povertà, in genere inferiore al valore del salario minimo' legato alla dinamica salariale determinata dalla

---

<sup>12</sup> Questa analisi ha permesso al governo centrale di ipotizzare una modifica del requisito lavorativo già a partire dalla prima estensione della sperimentazione della misura a tutti i comuni delle otto Regioni del sud Italia (Guerra e Tangorra, 2014).

contrattazione collettiva nazionale (per mantenere l'incentivo a lavorare) - (intervista n. 2 e n. 13), mentre 'il calcolo dell'ammontare dev'essere effettuato attraverso le scale di equivalenza' (intervista n. 14).

## **2.4. Dibattito pubblico su copertura, adeguatezza e take-up.**

### **Il coinvolgimento della rete EMIN e le consultazioni tra i beneficiari**

Come riportato nel precedente capitolo di questo report, il dibattito pubblico ha seguito una traiettoria irregolare, che ha impegnato principalmente alcuni settori della società italiana, come alcuni partiti politici e alcune organizzazioni della società civile.

Le elezioni politiche di febbraio 2013 sono state una opportunità per alcuni partiti politici di introdurre nei loro programmi la promessa per un "reddito di cittadinanza", ma tutte le proposte non erano chiare, mancavano indicazioni concrete sul tipo di sostegno economico, dove trovare le risorse o i collegamenti tra reddito e misure di inclusione attiva. In ogni caso, la campagna elettorale e il dibattito sul reddito di cittadinanza sono stati una buona opportunità per alimentare il dibattito, facilitando la raccolta delle firme per una iniziativa legislativa dei cittadini.

CILAP EAPN Italia è probabilmente l'unico network ad aver coinvolto nella discussione sul MIS le persone in povertà, dall'inizio della preparazione degli incontri europei sulle "Persone in Povertà" (2001) i cui gruppi di lavoro in Italia hanno coinvolto oltre 60 persone su questo tema.

La questione della "frode sociale" è spesso molto in evidenza nella Agenda dei Governi: falsi invalidi, falsi ciechi, sembrano essere i veri e soli colpevoli delle inefficienze del sistema di welfare italiano. Nonostante qualche "furbo" sfrutti il sistema, secondo le molte organizzazioni che lavorano con e per le persone in povertà, il problema resta legato al fatto che senza una misura di reddito minimo, senza lavori soddisfacenti con inconsistenti redditi e basse pensioni, qualcuno si avvantaggia dei "buchi" nel sistema.

È parte del dibattito pubblico, inoltre, la specifica configurazione del sistema di welfare italiano e delle politiche di assistenza: la categorialità e la frammentarietà delle politiche di contrasto alla povertà, in mancanza di un disegno istituzionale complessivo, ha portato al consolidamento di un sistema dualistico composto da soggetti provvisti di coperture assicurative (insiders) e soggetti poco o per nulla tutelati (outsiders). La crisi ha fatto emergere in modo rilevante queste differenze e lo stesso dibattito sul MIS è stato alimentato dagli aspetti contraddittori della distribuzione delle politiche di contrasto alla povertà. Tra queste contraddizioni c'è da segnalare che il 50% della spesa per assegni al nucleo familiare, integrazioni al minimo e pensioni sociali e di invalidità, va a famiglie che non sono povere. Il 10% della spesa per pensioni sociali, inoltre, va al 20% più ricco della popolazione (Baldini, Bosi, Colombini, Mesini, Ranci Ortigosa, 2013).

Se da un lato il problema dell'evasione fiscale, del lavoro nero e dell'"imbroglio" hanno inciso sull'assenza nel dibattito italiano del tema del non-take up, dall'altro è lo stesso sistema di spesa assistenziale ad aver privilegiato misure di altro tipo come le pensioni di invalidità civile (fortemente teorizzate dai sindacati come forme di assistenza), utilizzate come misure

di contrasto alla povertà. Il paradosso è che, a fronte del clientelismo e dell'assenza di misure adeguate, si attribuisce agli strumenti di integrazione sociale una funzione di controllo, per ridurre la convenienza a un loro uso distorto (Baldini, Bosi, Colombini, Mesini, Ranci Ortigosa, 2013). Ecco perché molte delle proposte di definizione di un MIS si concentrano su una preventiva riforma del sistema assistenziale (risorse da recuperare secondo una logica redistributiva), oltre che sull'universalismo selettivo e l'inserimento di interventi di promozione sociale e lavorativa.

## 2.5. Buone e insoddisfacenti pratiche

Sfortunatamente la presenza di poche e diverse leggi regionali non permette di identificare esperienze significative, tuttavia le misure messe in atto da alcune Regioni e dalla Provincia Autonoma di Trento sembrano essere, almeno parzialmente, efficaci e le più vicine ad assicurare il diritto per accedere ai servizi sociali e al diritto per un reddito minimo.

Come visto in precedenza, sono rare le valutazioni dell'efficacia di tali misure realizzate a conclusione degli interventi, mentre molto spesso prevalgono azioni di monitoraggio (spesso di difficile realizzazione) e analisi specifiche su esperienze realizzate in singoli comuni. In questi casi, ovvero quando lo strumento normativo è stato effettivamente attuato, è possibile individuare degli elementi di criticità come di successo delle esperienze (anche se, il carattere sperimentale è il primo ostacolo all'effettivo consolidamento delle azioni e dei risultati).

Nel caso del reddito di cittadinanza della Campania, l'esperienza del Comune di Napoli può essere considerata un caso esemplare legato non solo a un percorso autonomo di attuazione rispetto a quello regionale, ma di rilievo quantitativo dei finanziamenti e del numero di richieste pervenute (Lumino, 2013). Pur essendo rilevanti i limiti di un programma che prevede un trattamento indifferenziato per tutti i nuclei beneficiari della misura di sostegno al reddito, attribuendo una notevole discrezionalità agli enti incaricati della realizzazione delle misure integrative, i dati sul cambiamento delle condizioni economiche al termine della sperimentazione mostrano un miglioramento delle condizioni di vita dei beneficiari (Gambardella, 2012). Nel caso del reddito di garanzia della provincia autonoma di Trento, invece, la valutazione ex post ha messo in evidenza non solo cambiamenti nei modelli di consumo, ma anche delle condizioni di vita delle persone. In particolare, è emerso il diverso comportamento in termini di partecipazione al mercato del lavoro da parte di italiani e stranieri: è sugli immigrati che il reddito di garanzia è riuscito ad avere migliori risultati in termini di attivazione, sebbene pochi in termini di occupazione. Sempre nel caso della Provincia autonoma di Trento, una valutazione ex ante ha indicato che, pur trattandosi di famiglie in condizioni di povertà, solo una parte di esse, quella più marginale tra gli stranieri, avrebbe aumentato il consumo di generi alimentari grazie al trasferimento economico fornito dal reddito di garanzia (Daminato e Zanini, 2012).

Il caso del Reddito di base di cittadinanza della Regione Friuli Venezia Giulia restituisce informazioni di carattere quantitativo sui beneficiari: hanno usufruito principalmente nuclei di cittadinanza italiana (80,7%) con una prevalenza dei nuclei uni-personali (42,2% del totale). Tra le principali caratteristiche dei richiedenti si segnalano la composizione per genere, con

una prevalenza delle donne sugli uomini (54,3%), e una concentrazione nella fascia di età compresa tra i 36 ed i 45 anni. Anche per questo il Reddito di Base, nella sua pur breve esperienza, sembra aver assunto i connotati di una misura orientata ai bisogni delle persone in età lavorativa, per il 55,8% disoccupati o in cerca di prima occupazione e per il 18,7% lavoratori con redditi al di sotto della soglia di reddito (Dessi, 2009).

In molti altri casi, al disegno normativo non ha fatto seguito un effettivo avvio degli interventi, come nella Regione Lazio dove il Governo di centro-destra eletto nel 2010 (dimissionario poi nel 2012 a causa di una serie di casi di corruzione) non rifinanziò il decreto legislativo, che rimase così una “scatola vuota”.

Un cambio di paradigma (non solo sul reddito minimo, ma sulle strategie di inclusione sociale) sarebbe un passo avanti molto importante in quanto siamo fermamente convinti, come le Istituzioni europee affermano, che un MIS debba combinare il lavoro attivo con le politiche di inclusione sociale, e che debba essere rivolto a un vasto pubblico di gruppi svantaggiati. Inoltre, una misura di reddito minimo deve essere diretta a coloro che hanno bisogno di sostegno al reddito e di percorsi di inclusione sociale, persone che hanno necessità di un reddito avendo temporaneamente perso il proprio lavoro, anziani che ricevono una pensione sotto la soglia di povertà, persone con disabilità che beneficiano di una pensione di invalidità o pensione sociale sotto soglia di povertà.

Il deficit informativo in tema di documentazione convenientemente articolata sui beneficiari e ancor più sulle risorse economiche è un problema che riguarda gli interventi di carattere nazionale e regionale. La mancanza di un sistema di raccolta dati a livello nazionale e i differenti livelli e tipi di sostegni concessi dalle Regioni e dalle Autorità locali ai residenti hanno evidenziato, tra l'altro, la grande necessità di comprendere meglio i risultati delle azioni realizzate e le richieste dei potenziali beneficiari per identificare meglio le macro-aree (cluster sociali) di intervento.



# CAPITOLO 3

## Il collegamento tra reddito minimo e gli altri due pilastri dell'inclusione attiva

Un aggiornamento del confronto sui tre pilastri sull'inclusione attiva non esiste né a livello nazionale o regionale.

Come Filippo Strati (2013) fa notare, le inadeguatezze del sistema italiano di sostegno al reddito spesso forzano i disoccupati che cercano un lavoro ad accettare lavori nella economia sommersa. Gli scarsi vantaggi forniti dalle diverse misure di sostegno che abbiamo descritto in questo Report e la mancanza di una misura universale di reddito minimo in tutto il territorio nazionale costringono le persone ad accettare qualsiasi impiego, se hanno la fortuna di trovarne uno.

### Prospetto n. 5 - Strategie MIS per tipologia di beneficiari potenziali MIS

In Italia è stata sviluppata una strategia integrata e globale?												
	Elaborazione politica globale			Implementazione integrata			Sussidiarietà verticale			Sussidiarietà orizzontale		
	si	poco	per niente	si	poco	per niente	si	poco	per niente	si	poco	per niente
Per coloro che possono lavorare			X					x			X	
Per coloro che non possono lavorare			X		x			x			X	

Fonte: Strati (2013).

## Prospetto n. 6 – Sviluppo di misure di attivazione per tipologia di beneficiari potenziali MIS

Quali misure sull'inclusione attiva sono state rafforzate, sono rimaste le stesse o si sono indebolite dopo il 2008 in Italia?									
	Supporto Reddito adeguato			Mercati del lavoro inclusivi			Accesso a servizi di qualità		
	rafforzati	Uguali	indeboliti	rafforzati	uguali	indeboliti	rafforzati	uguali	indeboliti
Per coloro che possono lavorare		X				X			X
Per coloro che non possono lavorare			X						X

Fonte: Strati (2013).

L'affiancamento di misure di integrazione e sostegno sociale, da un lato, e di attivazione, dall'altro, è presente tanto nella misura nazionale di reddito minimo di inserimento quanto nel Reddito di garanzia (P.A. di Trento), nel Reddito di Cittadinanza (Campania), nel Reddito di Base (Friuli Venezia Giulia) e, infine, nella Nuova social card. Naturalmente, l'inserimento lavorativo e le misure di integrazione sociale non sono di per sé azioni facili da mettere in campo, sia per le necessarie capacità di gestione delle azioni di accompagnamento, sia per la difficoltà, per molti utenti, di ottenere buoni risultati in termini di effettiva occupabilità e di attivazione. Il rischio è l'eccesso di responsabilizzazione affidato a individui in difficoltà, privi delle risorse e delle basi necessarie per poter pensare e progettare la propria esistenza in modo autonomo. Si rischia, così, di "chiedere molto a chi ha poche risorse e difficoltà" (intervista n. 14). È importante quindi distinguere i diversi tipi di potenziali beneficiari: per alcuni di loro è ragionevole porsi l'obiettivo di ricondurli a una vita attiva e (almeno in parte) all'autonomia economica, mentre per altri, per ragioni di età e/o di salute, quello dell'attivazione non può essere considerata una prospettiva o un bisogno<sup>13</sup>.

Lumino (2013) individua quattro gruppi di beneficiari, ai quali riconduce i risultati delle interviste in profondità realizzate con i destinatari del reddito di cittadinanza<sup>14</sup>:

- beneficiari disponibili e in grado di modificare le loro condizioni;

13 Un primo passo è quello di individuare le persone in età attiva e idonee al lavoro, dal momento che potranno essere destinatarie di azioni di attivazione, determinanti per evitare la "trappola della povertà". Occorre poi definire azioni appropriate di attivazione, e soprattutto sono necessarie capacità degli operatori nel seguirle e metterle in atto. Questo è uno dei punti più delicati e difficili delle misure di contrasto alla povertà, perché chiama in causa le capacità operative di molteplici servizi, in particolare dei Centri per l'impiego, oltre che le competenze degli operatori dei servizi sociali.

14 Studi precedenti hanno individuato una specifica tipologia di beneficiari sulla base dell'osservazione empirica di misure di contrasto alla povertà. Leisering e Leibfried (1999), per esempio, individuano tre gruppi di beneficiari sulla base di 62 interviste in profondità (in cui considerano anche come i beneficiari valutano l'assistenza nel più ampio contesto della propria personale biografia) e retrospettive (svolte sette-otto anni dopo la prima domanda di assistenza economica): i beneficiari "pontieri", i "pontieri" senza successo, i beneficiari a lungo termine.

- beneficiari che mostrano riluttanza al cambiamento, ma non rifuggono il contatto anche estemporaneo con le équipes di operatori territoriali;
- beneficiari che fanno un uso strategico del sostegno offerto dalle équipes territoriali;
- beneficiari assenti che sfuggono a qualsiasi tipo di contatto.

In entrambi gli studi non è trascurato il ruolo svolto dagli operatori sociali (operatori di sportello oppure équipes territoriali impegnate in attività di accompagnamento). Un tratto che sembra infatti accomunare i percorsi attraverso i quali il beneficiario “usa” lo strumento, riguarda il grado di consapevolezza, da parte dell’attore, dei propri bisogni e dei propri mezzi. È la percezione di poter cambiare il corso degli eventi a determinare le condizioni affinché possano essere costruite relazioni di fiducia e canali di attivazione.

L’approfondimento svolto nell’ambito del presente lavoro su un gruppo di potenziali beneficiari ha mostrato che, molto spesso, è nel rapporto tra beneficiario e operatore che si instaurano i primi ostacoli nell’avvio di un percorso fiduciario. Il tema della condizionalità, posto alla base di molti percorsi di accompagnamento/attivazione può rappresentare effettivamente un incentivo o, al contrario, un ostacolo se mal percepito dai beneficiari. Nel primo caso, la condizionalità è spesso associata a un accordo paritario, tra amministrazione erogatrice e beneficiario: *“Sarei d’accordo nello stabilire un patto, anche perché in un patto entrambe le parti devono rispettare gli accordi presi, ed io so di farcela, e se so che il Comune rispetta le regole, allora sono anche più tranquilla e so di non trovarmi a combattere per riavere mia figlia o per recuperare le nostre cose e i nostri vestiti dopo essere stati buttati fuori di casa”* (intervista n. 2). Inoltre, la condizionalità può essere intesa come un impegno che rappresenta un’opportunità: *“Non avrei problemi a stringere un patto con l’amministrazione, anzi sarebbe una buona cosa e potrei mettere al servizio le mie competenze ed essere utile a qualcuno”* (intervista n.3), ma anche uno scambio di risorse, economiche ed esperenziali: *“Sarebbe bello poter mettere a disposizione le risorse personali in cambio di un sostegno economico in attesa di un lavoro”* (intervista n. 5).

L’esistenza di una condizionalità, tuttavia, nel momento in cui è legata alle attività degli operatori e dei servizi territoriali, può essere minata dal delicato rapporto tra beneficiario e amministrazione responsabile dell’erogazione del beneficio e del percorso di accompagnamento/inserimento: *“Non avrei problemi a stringere un patto con l’amministrazione anche se, mi scoccerebbe molto essere giudicata, cosa che purtroppo avviene quando ci si rivolge ai servizi territoriali”* (intervista n. 6).

Nei casi più difficili, infine, prevedere un patto o una condizionalità per l’erogazione della misura può indurre a un rifiuto o, in ogni caso, a una mancata accettazione dell’intervento dei servizi sociali: *“No, non mi starebbe bene, io vivo nel terrore e cerco di evitare di andarmi a lamentare con loro, ogni volta mi dicono che se non riesco ad andare avanti mettono i bambini in casa famiglia”* (intervista n. 7).

### **3.1. Strategia per l’inclusione attiva in Italia**

Come indicato con esattezza nei Prospetti N.5 e 6 i diversi Governi in carica dal 2008 hanno spesso trascurato le Raccomandazioni dell’Unione europea e, in alcuni casi, non hanno mes-

so in campo le necessarie azioni per definire e attuare un approccio strategico di inclusione attiva. Molti sforzi, sia pur settoriali, sono stati fatti dal Ministero per la Coesione territoriale che ha provato ad implementare un nuovo approccio per le politiche di inclusione attiva nei progetti di coesione territoriale, in particolare nelle regioni del Sud, dove le spese del FSE erano a rischio.

Il 27 febbraio 2013, CILAP EAPN Italia ha partecipato all'audizione dei partner economico-sociali e delle rappresentanze della società civile promossa dal Dipartimento per lo Sviluppo e per le Politiche di Coesione. L'audizione era parte del partenariato di confronto per la preparazione della bozza di Accordo di Partenariato (AdP), come previsto dal documento "Metodi e Obiettivi per un Uso effettivo dei Fondi europei 2014-2020". CILAP EAPN Italia ha partecipato alla discussione sull'Obiettivo tematico 9, "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà", dando i seguenti suggerimenti rispetto ai risultati e alle azioni:

- **Rafforzare i servizi di cura.** L'evidente invecchiamento della popolazione dovrebbe obbligare le amministrazioni locali (sociali e sanitarie) a garantire assistenza e cure di lunga durata per i non autosufficienti o parzialmente autosufficienti nella loro abitazione (diritto alla salute costituzionalmente riconosciuto) attraverso misure stabili e continuative; va favorita la cultura della prevenzione *de jure*, perché non basta dire che "costa"; costa molto di più riparare il danno, quando è riparabile. Dagli inevitabili disagi della carenza di cure di lunga durata è colpito il ceto medio basso che non può ricorrere a risorse private e a pagamento. Una reale innovazione sociale sarebbe quella di garantire l'assistenza domiciliare integrata (sociale e sanitaria) basata sugli effettivi bisogni e non sulla reale offerta che non corrisponde mai alle necessità. Ciò comporta maggiori investimenti, capacità di programmazione da parte dei distretti/ambiti, una regia capace di fare sistema da parte delle regioni.
- **Integrazione tra sussidi economici e servizi a sostegno dell'inclusione attiva.** La risoluzione del Parlamento europeo del 2008 sulla promozione dell'inclusione sociale e la lotta contro la povertà, inclusa quella infantile, rileva che la maggior parte degli Stati membri non dispone di misure atte a garantire un reddito sufficiente che permetta di condurre una vita dignitosa. L'Italia è uno di questi paesi dove a fronte di una pleora di sussidi economici erogati dai comuni, non quantificabili né monitorabili, non esiste una misura nazionale adeguata di reddito minimo che insieme ai servizi sociali riduca la condizione o il rischio di povertà. EAPN Europe sta avviando il progetto per un "European Minimum Income Network", in cui Cilap rappresenta uno dei cinque National Minimum Income Networks partecipanti al progetto nei cinque Paesi selezionati (Belgio, Danimarca, Irlanda, Italia, Ungheria), a valere sulla call for tender 2011 della Commissione europea. Questa può essere considerata una offerta "costo zero" per il Ministero nel ruolo di osservatore o altro da stabilire.
- **Programmi di sperimentazione di interventi integrati.** Nel sociale, in particolare, bisognerebbe andare oltre la sperimentazione. In Italia esistono decine di pratiche di programmazione efficaci di interventi integrati, un buon monitoraggio favorito da una call (ad esempio) potrebbe servire a farne emergere molte. A costo zero, perché sono at-

tività che già si fanno; vanno solo fatte emergere e individuare quelle che possono essere ripetibili previa analisi di contesto.

- **Sostegno alla popolazione al di sotto della fascia di povertà.** Nuove misure potrebbero essere realizzate per rispondere alle situazioni di emergenza e per implementare durature misure di inclusione sociale con la partecipazione diretta delle persone che vivono la condizione di povertà. Le misure dirette alle persone senza dimora sono poche, principalmente concentrate nei mesi invernali (emergenza freddo) e realizzate da organismi caritatevoli, soprattutto legate alla Chiesa Cattolica. Oltre agli scarsi interventi sociali in favore dei senza dimora potrebbe essere presa in considerazione l'esperienza, attiva dal 2001, del progetto europeo "People experiencing poverty" di cui Cilap è il coordinatore per l'Italia, come buon esempio di come la partecipazione e l'*empowerment* delle persone in povertà può essere sviluppata. Il progetto incoraggia la partecipazione diretta di chi vive in povertà e in esclusione sociale, così che possano essere essi stessi a pianificare, realizzare e monitorare le policy che direttamente li coinvolgono. Questo progetto prevede *empowerment* delle persone che vivono in condizioni di povertà ed esclusione sociale, favorendone la *capability* attraverso percorsi di presa di parola. Questo metodo ha consentito alle persone in povertà (Rom, donne, senza dimora, ex detenuti, disoccupati, sottooccupati, disabili, vittime di discriminazione, ecc) di dare voce ai propri bisogni, avanzare richieste articolate durante gli Incontri Europei delle persone in Povertà, che ogni anno dal 2001 si tengono a Bruxelles, con la partecipazione delle delegazioni nazionali delle persone in povertà provenienti dagli Stati membri della UE, il mondo accademico e alla presenza di rappresentanti politici (europarlamentari, commissari) e degli *stakeholder*.

Durante l'audizione CILAP ha messo in luce che 'innovazione sociale' non è necessariamente l'elaborazione e l'implementazione di nuove pratiche, ma che potrebbe essere uno strumento utile per implementare, in maniera più efficace ed efficiente molte iniziative e pratiche che sono già realizzate e che necessitano di una migliore organizzazione, monitoraggio e valutazione. Il tema dell'integrazione sociale, d'altra parte, non è di facile interpretazione né soluzione. La condizione di povertà, infatti, di per sé può non essere la sola causa di fenomeni di disintegrazione sociale e di perdita di relazioni dei soggetti che vivono diverse condizioni di disagio, sociale ed economica. Povertà ed esclusione sociale sono strettamente legate e sono determinate dalle difficoltà di avere relazioni sociali e processi di stigmatizzazione, vergogna e colpa individuale (il povero è considerato spesso colpevole della sua condizione di povertà) possono causare ulteriori situazioni di esclusione.

Le condizioni sociali, politiche, culturali ed economiche dei contesti determinano se i poveri possono realmente fare affidamento su percorsi di integrazione sociale (Böhnke, 2008). I fattori di interazione tra condizioni di vita materiali, le potenziali capacità di integrazione sociale degli individui e i singoli contesti di policy mostrano chiaramente la complessità che sottende i processi di inclusione e, quindi, delle azioni che si propongono di produrre 'innovazione sociale'.

La mancanza di Livelli Essenziali delle Prestazioni rappresenta, infine, una delle maggiori

deficienze del Sistema di Politiche Sociali in Italia. Una carenza che, inoltre, non rispetta uno specifico principio stabilito nella Costituzione (Art. 117 comma m) in cui lo Stato ha legislazione esclusiva nella “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

### **3.2. Fondi Strutturali – Programmazione 2014-2020**

Relativamente all’Obiettivo Tematico 9 (inclusione sociale e lotta alla povertà) la bozza di **Accordo di Partenariato per la Programmazione finanziaria 2014 – 2020** confronta i dati italiani con quelli della UE15 e UE27. I dati mostrano che la deprivazione materiale severa in Italia è particolarmente alta (11,2%) se confrontata con la media della UE15 (6,1%) o della UE27 (8,8%), avendo registrato un incremento di più di 4 punti nel 2011, il più alto di tutti i paesi europei. Il fattore demografico è altamente rilevante nella determinazione del rischio di povertà: l’Italia è tra i paesi UE con la più alta incidenza di povertà infantile (26,3%, su una media UE del 20%) seguita solo dalla Bulgaria, dalla Romania e dalla Spagna. La bozza di **Accordo di Partenariato sottolinea che l’Italia è uno dei pochi paesi UE in cui manca una misura di reddito di ultima istanza.**

Nel 2012 era a rischio di povertà relativa il 31,9% delle persone residenti nel Sud e circa il 37% nelle Isole, contro l’11 per cento nel Nord e il 16,5% nel Centro. Relativamente alla popolazione che vive in famiglie a bassa intensità di lavoro, si osservano percentuali rispettivamente del 16,6% e del 18,1% nel Sud e nelle Isole, la situazione più preoccupante riguarda l’indicatore di grave deprivazione materiale: tra il 2008 e il 2012, l’incremento a livello nazionale è di 7 punti percentuali (da 7,5% al 14,5%), tanto da portare l’Italia nelle ultime posizioni della graduatoria dei Paesi UE-27. Nel 2012, oltre il 23% delle persone residenti nel Mezzogiorno è in situazione di grave deprivazione materiale (con punte del 36% in Sicilia e 34% in Puglia, in quest’ultima regione la situazione è significativamente peggiorata dal 2010), valore più che doppio rispetto al Centro (10,1%), al Nord-Ovest (10,2%) e al Nord-Est (5,6%). Rispetto al 2011, il fenomeno risulta in forte aumento in quasi tutte le regioni italiane (ad eccezione solo dell’Abruzzo che segna una flessione di circa 4 punti percentuali).

Questa situazione si è esacerbata dalle limitate possibilità dei servizi di cura: servizi per bambini (0 – 3) coperti solo per l’11,8% di essi, un leggero incremento rispetto ai due anni precedenti (erano il 10,4% nel 2009), ma ancora molto lontano agli obiettivi della Strategia di Lisbona di dieci anni fa (33 posti di asilo nido ogni 100 bambini dai 0-3 anni (33%) entro la fine del 2010). La bozza di Accordo di Partenariato fa il punto sulla distribuzione molto irregolare dei servizi attraverso il Paese, che dimostra la profonda disuguaglianza nella spesa sociale, con un range che va ai 300 euro pro-capite investiti dalla Provincia Autonoma di Trento ai 25 euro della Regione Calabria. Il Sud spende circa un terzo in meno del Nord Italia.

I Piani di Riforma Nazionali 2011 e 2012 impegnavano il Governo italiano a contribuire all’obiettivo europeo di lotta alla povertà attraverso la riduzione di 2.2 milioni di persone in povertà o esclusione sociale entro il 2020. Al momento della definizione dell’obiettivo nazionale, il Governo italiano annunciò che avrebbe concentrato le sue azioni sui due maggiori gruppi svantaggiati: coloro che vivono in condizioni di deprivazione materiale e quelle famiglie con

bassa intensità lavorativa.

Nella programmazione 2014-2020 è previsto il supporto nazionale all'obiettivo di riduzione della povertà attraverso una serie di linee guida. Tali orientamenti potranno trovare declinazione nei Programmi operativi nazionali e in quelli regionali. In quest'ultimo caso, saranno gli orientamenti di policy regionali a tendere verso misure espressamente finalizzate al contrasto della povertà o verso interventi di inserimento occupazionale o integrazione sociale per ampie fasce di popolazione (in primis persone disoccupate o in cerca di occupazione). In riferimento alle priorità di investimento del Fondo Sociale Europeo (FSE), cioè il rafforzamento dell'inclusione sociale per le persone svantaggiate con una prospettiva della loro integrazione sostenibile nell'occupazione, l'Italia potrà agire in due modi.

La maggior parte delle risorse andranno utilizzate nell'ambito della priorità di investimento FSE **inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità**. Al riguardo si condivide l'indicazione del position paper della Commissione secondo cui "la lotta all'esclusione sociale e alla povertà rimane una priorità per l'Italia; una porzione consistente delle risorse disponibili deve essere dedicata alla promozione dell'inclusione attiva". Nell'attuazione di questa priorità si intende operare in tre direzioni:

- 1. Dedicare un programma nazionale a supporto della sperimentazione del Sostegno per l'inclusione attiva.** Si tratta di una misura sperimentale nazionale rivolta alle famiglie in condizione di povertà o esclusione sociale, con particolare riferimento ai nuclei in cui siano presenti minori, fondata sulla erogazione di un sussidio economico, condizionato alla adesione ad un progetto di attivazione e supportato da una rete di servizi (Conditional Cash Transfers). Con il Programma operativo nazionale andrebbe rafforzata la capacità dei servizi sociali territoriali di fornire servizi di accompagnamento e misure di attivazione ai beneficiari del sussidio economico. La misura è coerente con la Raccomandazione del 3.10.2008 della Commissione europea sulla cd. "inclusione attiva", avente ad oggetto una strategia basata su tre pilastri: supporto al reddito adeguato; mercati del lavoro inclusivi; accesso a servizi di qualità. Si tratta inoltre di interventi in linea con la Raccomandazione specifica n. 4 "assicurare l'efficacia dei trasferimenti sociali, in particolare mirando meglio le prestazioni, specie per le famiglie a basso reddito con figli" (approvata dal Consiglio Europeo in data 28 giugno 2013), nonché con il richiamo del Position paper della Commissione a "fornire assistenza preventiva a bambini ed adolescenti appartenenti a gruppi vulnerabili per aiutarli, un domani, ad integrarsi nel mercato del lavoro". Il programma intende inoltre dedicare una parte di risorse alla sperimentazione di alcuni progetti di innovazione sociale nel settore delle politiche sociali, dell'economia sociale e del welfare familiare ispirato al modello della sussidiarietà circolare, sottoposti a rigorosa valutazione di impatto.
- 2. Realizzare nell'ambito della programmazione regionale servizi sociali innovativi e interventi di presa in carico multidisciplinare a sostegno dei soggetti particolarmente svantaggiati e dei nuclei familiari multiproblematici, finalizzati al rafforzamento delle abilità sociali e all'inserimento lavorativo.** Con riferimento all'inserimento lavorativo e a complemento degli interventi già sopra citati relativamente all'inclusione atti-

va, nell'ambito di questa priorità vengono considerate tipologie di intervento rivolte ai soggetti maggiormente distanti dal mercato del lavoro, che richiedono azioni ampie e diversificate di inclusione attiva, rimandando all'Obiettivo tematico 8 "Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità" la trattazione più generale del tema. Con riferimento alle persone con disabilità, individuate dal position paper della Commissione come uno dei target prioritari con riferimento all'integrazione nel mercato del lavoro dei soggetti vulnerabili, verranno trattate nell'ambito di questa priorità gli interventi di politica attiva specificamente rivolti a tale target, nonché gli interventi rivolti alla persone disabili con maggiori fragilità, che richiedono una presa in carico più ampia. Per l'inserimento lavorativo andrebbero utilizzate, con il concorso del FSE, forme quali borse lavoro, tirocini, ecc. da svolgere in aziende agricole o cooperative sociali agricole; il sostegno di interventi a favore di giovani che gestiscono terreni confiscati alle mafie e/o terreni pubblici.

- 3. Interventi di inclusione attiva realizzati attraverso il rafforzamento dell'economia sociale e la promozione della responsabilità sociale di impresa.** Assume pertanto rilievo strategico il consolidamento e il rafforzamento della economia sociale, in coerenza peraltro con gli orientamenti espressi dalla Commissione nel "Social Investment package" sulla necessità di complementare l'azione pubblica con risorse private e del terzo settore. Andranno realizzati interventi volti ad aumentare le attività economiche (profit e no-profit) a contenuto sociale, in particolare con il sostegno del FESR, rafforzate le attività delle imprese sociali di inserimento lavorativo e realizzate attività di rete e di promozione di un'azione amministrativa socialmente responsabile. Per ciò che riguarda l'uso delle aziende agricole per diverse forme di agricoltura sociale, la strategia di intervento dovrà coinvolgere in primo luogo quelle realtà aziendali produttive per il mercato, che operano in collaborazione con le istituzioni socio-sanitarie competenti per territorio. In secondo luogo, andranno coinvolte anche le strutture terapeutiche riabilitative, socio-sanitarie e socio-assistenziali che utilizzano l'attività agricola a fini di riabilitazione, terapia, cura e intervento sociale. Gli interventi saranno realizzati nell'ambito della programmazione regionale, ad esclusione degli interventi promozionali e di creazione di reti, che hanno il carattere di azioni di sistema, che verranno realizzati nell'ambito del Programma nazionale di inclusione sociale.

Con riferimento al **ritardo, specialmente nelle regioni del Sud, nella costruzione di adeguate infrastrutture sociali**, l'AdP offre le seguenti indicazioni:

1. Migliore qualità e accessibilità dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia e dei servizi socio-educativi per l'infanzia, in linea con quanto espresso nel position paper. Tali servizi sono stati oggetto sia di un impegno nell'ambito dei PNR italiano, volto a favorire la conciliazione tra lavoro e cura, sia delle raccomandazioni del Consiglio all'Italia laddove si richiedono ulteriori azioni volte ad incentivare la partecipazione femminile al mercato del lavoro, in particolare attraverso il rafforzamento dei servizi socio educativi per l'infanzia e di cura degli anziani non autosufficienti (CSR 6/2012). Da ultimo ed in coerenza con le raccomandazioni degli anni precedenti, i ser-



vizi di assistenza personale e per l'infanzia sono stati oggetto della già citata Raccomandazione specifica n. 4 "Ridurre i disincentivi finanziari che scoraggiano dal lavorare le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e migliorare l'offerta di servizi di assistenza alla persona e di doposcuola". Al riguardo si sottolinea il ruolo dei servizi di cura a sostegno del benessere dei beneficiari nonché, in riferimento ai minori, del loro sviluppo socio educativo (prospettiva peraltro ripresa nel "Social Investment package"), oltre all'effetto diretto di creazione di posti di lavoro, anche a prescindere dalla loro funzione di strumenti di conciliazione. In questo ambito si prevedono interventi del FESR con riferimento alle infrastrutture e del FSE con riferimento al sostegno alla domanda di servizi e alla sperimentazione di modelli organizzativi e gestionali innovativi, oltre che di modelli innovativi di supporto alla genitorialità, nella logica, presente anche nel "Social Investment package", di investire nella innovazione sociale.

2. Potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sociosanitari e sanitari non ospedalieri, nella logica di una più efficace gestione complessiva delle risorse, evitando di scaricare su costosi interventi sanitari l'assenza di strutture per interventi sanitari e socio-sanitari di base. Si intende in questo contesto potenziare i servizi sanitari territoriali non ospedalieri e favorire la riorganizzazione della rete del cosiddetto welfare d'accesso con il supporto del FESR. Il rafforzamento del sistema dei servizi nella logica della integrazione degli interventi e della presa in carico multidisciplinare, richiede inoltre un investimento finalizzato ad una migliore caratterizzazione e qualificazione delle figure professionali che operano nelle politiche sociali, curando i pertinenti collegamenti con il più ampio tema dell'individuazione degli standard formativi, professionali e di riconoscimento e certificazione delle competenze trattato nell'OT11 e dell'aggiornamento delle competenze trattato nell'OT10. In questo ambito si prevedono interventi del FSE.
3. Interventi infrastrutturali cofinanziati dal FESR, con particolare riferimento alle realtà metropolitane, di potenziamento del patrimonio pubblico e privato esistente per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie con particolari fragilità sociali ed economiche. In questo contesto il FSE potrà sostenere interventi di supporto all'abitare assistito, rivolti a categorie particolarmente fragili nell'ottica del pieno reinserimento sociale di tali persone, anche mediante il reinserimento lavorativo laddove opportuno.
4. Supporto alla implementazione di un sistema informativo dei servizi e delle prestazioni sociali utilizzabile dalle Amministrazioni, in relazione alle rispettive competenze, ai fini gestionali, di programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche sociali.

Interventi meno rilevanti dal punto di vista della dimensione della popolazione coinvolta ma urgenti dal punto di vista dei bisogni rappresentati, dovranno riguardare le comunità maggiormente emarginate e la popolazione in condizione di marginalità estrema. Con riferimento alle priorità di investimento FSE "Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i rom" e FESR "Sostegno alla rigenerazione fisica ed economica delle comunità urbane e rurali sfavorite" si intende intervenire in particolari contesti urbani con riferimento ai se-

guenti obiettivi:

1. favorire l'accessibilità ai servizi da parte della popolazione Rom (con riferimento alle aree dell'istruzione, della salute, della partecipazione sociale e lavorativa, della condizione abitativa) in collegamento con la Strategia nazionale di integrazione dei rom. La logica è quella, suggerita nel position paper, di contribuire alla rigenerazione fisica ed economica di comunità urbane e rurali degradate attraverso piani integrati;
2. ridurre la marginalità estrema (senza dimora) sia intervenendo sul potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale, sia sperimentando modelli di integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio sanitarie e misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia.

L'approvazione finale e i conseguenti regolamenti per il Fondo Europeo per i più deprivati può essere considerato un'altra opportunità per ulteriori interventi a supporto delle persone che vivono in situazione di severa deprivazione materiale.

Gli ambiti di intervento e gli orientamenti di policy fin qui delineati suggeriscono di isolare tre temi chiave con i quali le azioni programmatiche che saranno definite, a livello nazionale e regionale, potranno confrontarsi nel caso in cui si definiscano politiche di contrasto alla povertà: 1) inclusione nel mercato del lavoro (costruzione di mercati del lavoro inclusivi); 2) accesso a servizi di qualità; 3) coerenza delle azioni con strategie di inclusione attiva.

Si tratta di dimensioni in parte considerate nelle analisi delle esperienze di MIS che nel corso degli anni sono state diversamente sperimentate a livello nazionale e regionale.

### **3.3. Collegamento con i mercati del lavoro inclusivi**

I collegamenti tra le misure di reddito minimo e un mercato del lavoro inclusivo sono deboli e di difficile attuazione, anche considerando le leggi o i decreti approvati da alcune Autorità Regionali a sostegno di alcuni gruppi di persone che ricevono interventi di sostegno al reddito mentre cercano lavoro. Sfortunatamente, l'approccio culturale italiano si focalizza più sugli obblighi dei beneficiari che devono partecipare a corsi di formazione o accettare qualsiasi lavoro sia loro offerto, piuttosto che dare loro delle opportunità per entrare nel mercato del lavoro autonomamente. Una visione rivolta piuttosto al workfare che non all'inclusione attiva. L'efficacia di un MIS è inoltre determinata dal grado di integrazione con le altre misure di welfare sociale e dal coordinamento tra gli organi preposti alla loro erogazione. Come sottolineato nella intervista n.2 "non sono tanto i programmi di reddito minimo che devono orientarsi all'integrazione nel mercato del lavoro, ma viceversa".

### **3.4. Collegamento con l'accesso a servizi di qualità**

Non vi è distinzione tra i beneficiari di misure di supporto al reddito e il resto dei cittadini: l'accesso ai servizi è uguale per tutti, sebbene la compartecipazione da parte delle persone ai costi di taluni servizi può essere diversa in base al reddito familiare; ad esempio, a chi ha un basso reddito viene richiesta una minore partecipazione ai costi delle prestazioni. È necessario sottolineare che un ampio numero di persone, sebbene finanziariamente in difficoltà, non è eleggibile per questo tipo di detrazioni e, ad oggi, molti non possono più permettersi di pagare

la compartecipazione per alcuni esami clinici, e ricorrono all'aiuto delle organizzazioni di volontariato o smettono di curarsi.

### 3.5 Coerenza della strategia per l'inclusione attiva

Un esempio di intervento programmatico nazionale (nell'ambito dei programmi finanziati dai fondi strutturali) in grado di porre attenzione a diversi aspetti di policy in chiave integrata è il Piano di Azione e Coesione. Ad eccezione di tale Piano una coerente strategia per l'inclusione attiva è sempre mancata o legata a percorsi di policy regionali che necessitano di essere analizzati.

Nel 2012, il **Piano d'Azione per la Coesione** ha riprogrammato l'uso dei Fondi strutturali europei nel Sud Italia per evitare il rischio di perdere sia le risorse comunitarie sia quelle nazionali a causa della bassa capacità istituzionale in termini di investimento e capacità di spesa, sia a livello nazionale sia locale.

Dei 2.343 milioni di euro, 845 milioni (36%) erano destinati all'inclusione sociale, 105 milioni (5%) all'istruzione e all'occupazione giovanile, mentre la parte restante, pari a 1.393 milioni di euro (59%) erano dedicati alla crescita nelle aree prioritarie. Altre aree di maggiore interesse erano: infanzia, assistenza domiciliare per anziani non autosufficienti, abbandono scolastico, NEET e imprenditoria giovanile.

Tra maggio e giugno 2012, fu promosso un pacchetto di iniziative nel Piano di Azione per la Coesione in 8 regioni del Sud. Queste iniziative comprendevano assegnazioni di risorse con il Fondo Sociale Europeo per l'occupazione di persone svantaggiate e assegnazioni di risorse provenienti dal Fondo Nazionale per lo Sviluppo e la Coesione (già FAS, Fondo Nazionale per le Aree Sottoutilizzate) per l'implementazione di servizi di qualità per l'inclusione sociale: istruzione, cura dell'infanzia e assistenza domiciliare per anziani.

Occorre ricordare, inoltre, che "In Italia non vi sono specifiche disposizioni per monitorare l'implementazione della Raccomandazione della Commissione Europea sulla strategia per l'inclusione attiva" (2008/867/CE). Comunque, sforzi sono stati fatti per migliorare gli indicatori di inclusione sociale, in particolare nel Quadro Strategico nazionale 2007-2013 relativamente ai Fondi Strutturali.

È stato creato un utile strumento di monitoraggio e valutazione basato su indicatori che descrivono le tendenze e rendono espliciti gli obiettivi per ciascuna priorità anche a livello regionale; nelle regioni del Sud è stato incentivato il raggiungimento di obiettivi quantitativi di fondamentale importanza per il benessere e le pari opportunità di tutti i cittadini in quei settori in cui maggiori sono le disparità con le altre aree geografiche del Paese (ad esempio: istruzione per ridurre il precoce abbandono scolastico e ampliare le opportunità di apprendimento; servizi di cura per minori e anziani per incoraggiare la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro; qualità dell'ambiente, migliorando la raccolta dei rifiuti e la gestione dell'acqua). Il sistema è stato messo a punto con una stretta collaborazione tra il Ministero dello Sviluppo Economico, le Regioni, dipartimenti ministeriali e l'ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). Quest'ultimo ha recentemente creato un portale Internet per le politiche di coesione sociale, mentre i rapporti specifici sono stati pubblicati nel 2010 e 2011.

Adeguati sistemi di monitoraggio sono attesi nel periodo 2012-2020 per quanto riguarda la strategia nazionale per l'inclusione delle comunità ROM, Sinti e Camminanti attraverso lavori di gruppo per migliorare le analisi statistiche e per includere la dimensione di genere. Il gruppo coinvolgerà i ministeri competenti, l'ISTAT, l'ANCI e le rappresentanze delle comunità ROM. (Strati, 2013).

# CAPITOLO 4

## **Identificazione degli ostacoli all'implementazione di un MIS e proposte su come superare tali ostacoli**

### **4.1. Introduzione. Breve ricostruzione del confronto politico in corso sul MIS e altre misure di contrasto della povertà**

Com'è noto e già illustrato in questo rapporto, l'Italia è un paese privo di una misura di MIS a livello nazionale e dove manca anche una politica unitaria e sistematica di contrasto della povertà.

Nel corso di questo rapporto si è detto anche di come, nel corso del tempo e da oltre due decenni, il tema dell'istituzione di un reddito minimo abbia richiamato in maniera assolutamente intermittente l'attenzione di numerose forze politiche e di alcuni movimenti di partecipazione. Il principale spartiacque del dibattito italiano sul MIS è certamente rappresentato dall'unica esperienza realizzata su scala nazionale in chiave sperimentale fra il 1998 e, grazie ad una serie di proroghe, i primi anni 2000. Come già ricordato, prima e dopo quella ormai storica esperienza si erano avute due ondate di interesse, sia in termini di dibattito pubblico sia di fioritura di misure riconducibili ad un MIS a livello locale. Quelle precedenti il 1998 avevano caratteristiche pionieristiche e avvenivano su istanze molto specifiche e localizzate da parte di amministrazioni locali per lo più collocate nelle aree settentrionali del paese. Al contrario le misure locali successive alla cessazione della sperimentazione nazionale sono state varate da alcuni governi regionali e – dalla metà degli anni 2000 – finanziate con fondi regionali propri così come gli assetti istituzionali inerenti le politiche sociali varati nel 2001 comportavano.

Negli stessi anni in cui misure riconducibili a un'idea di MIS procedevano a macchia di leopardo su scala locale, il dibattito pubblico sulla misura ha vissuto una lunga fase di oblio che si è solo recentemente interrotta. Nel 2013 si è infatti ristabilito un notevole interesse da parte di alcuni partiti politici e soggetti della società civile nei confronti del varo di una tale misura. Come mostrato precedentemente, nel corso del 2013 ben tre partiti politici hanno depositato altrettanti disegni di legge in Parlamento.

Ma non soltanto. Sempre nel 2013 sono state elaborate tre ulteriori proposte per il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale da parte di soggetti di rappresentanza della società civile, istituzioni di ricerca e dallo stesso Governo rimasto in carica fino al febbraio 2014. La proposta del SIA costata un'elaborazione di mesi da parte di una commissione di esperti nominata ad hoc e promossa da un primo annuncio ufficiale da parte dell'allora Ministro del lavoro, è stata inopinatamente accantonata dallo stesso governo che l'aveva elaborata con la motivazione di un'insufficienza di fondi.

Infine, mentre scriviamo queste note, non risulta dai primi programmi del nuovo governo in carica alcun interesse per il varo di una simile misura. Una disattenzione che sembra confermare l'andamento intermittente della politica e del dibattito pubblico italiano nei confronti del MIS. In sintesi, il contesto italiano può essere ricondotto a tre situazioni-chiave:

- un dibattito trentennale, con caratteristiche carsiche, intorno all'ipotesi ricorrente dell'introduzione di un MIS. Nel 2013, in maniera apparentemente inconsapevole rispetto al dibattito e alla esperienze precedenti, c'è stata una nuova fioritura di proposte;
- la diffusione, nel corso degli ultimi decenni, di numerose esperienze locali e regionali che hanno preceduto e seguito la sperimentazione nazionale della misura. Di queste, l'unica misura al momento operativa è quella del Friuli-Venezia Giulia;
- la sperimentazione della Social card 2013 in corso in 12 comuni con oltre 250.000 abitanti e rivolta a particolari tipologie familiari in stato di povertà. Come già accennato, la revisione e il rifinanziamento di questa misura è avvenuto a seguito della rinuncia a varare misure più estensive di contrasto della povertà, si pensi il particolare al SIA.

Ed è alla luce di questo contesto, ora brevemente richiamato, che nelle pagine che seguono si darà conto di quanto è emerso dall'indagine svolta attraverso interviste a testimoni privilegiati nell'ambito del Progetto Emin riguardo agli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di un MIS in Italia e alle opportunità che potrebbero delinearci in vista di un loro superamento.

## **4.2. Ostacoli e opportunità per la realizzazione di un MIS in Italia alla luce dell'indagine di campo**

Anche in relazione a quanto richiamato nel paragrafo precedente, e dunque di una situazione consolidata in negativo, si è ritenuto utile elaborare una sezione aggiuntiva e ad hoc del questionario Emin specificamente tarata sul caso italiano finalizzata ad approfondire le cause di questo andamento tortuoso di blocco nei confronti di ogni ipotesi di MIS.

Un approfondimento che, secondo la logica di ogni ricerca-azione, si è voluto realizzare principalmente allo scopo di poter disporre di maggiori elementi utili per l'elaborazione di strategie future da parte del CILAP. Un'intenzione secondaria è stata anche quella di promuovere l'informazione sulle attività e il ruolo del CILAP, nonché – in alcuni casi – di aprire un dialogo di merito con opinion leader non necessariamente già coinvolti sul tema del MIS <sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Le considerazioni di questo paragrafo si basano sulle risposte fornite al nostro questionario (cfr. allegato 1) da 18 testimoni-chiave (accademici e esperti, sindacalisti, rappresentanti di associazioni partecipative della società civile). Il periodo di somministrazione è andato da settembre 2013 a marzo 2014; alcune delle interviste sono state somministrate vis a vis, altre compilate on line. Per i risultati dell'indagine inerenti il disegno di MIS auspicabile sulla base delle opinioni dei

La sezione elaborata ad hoc da Cilap per l'approfondimento del caso italiano mirava a rilevare le opinioni dei testimoni privilegiati, in termini di criticità, sui seguenti temi:

- le motivazioni economiche e le cause storico-sociali che hanno impedito il varo di un MIS in Italia (costi economici vs. limiti di visione della politica);
- le resistenze agite dalla struttura frammentaria e particolaristica del sistema di welfare italiano rispetto all'introduzione di una misura a carattere universalistico qual è il MIS e gli ulteriori limiti indotti dalla struttura istituzionale di governo delle politiche socio-assistenziali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione;

e in termini di opportunità, su:

- il ruolo della UE, compresi gli orientamenti comunitari in termini di attivazione lavorativa e sociale (come possibile fattore di riduzione dell'avversione nei confronti di una misura incondizionata) e l'utilità, come fattore di avvicinamento al MIS, del criterio generale dell'inserimento con attivazione condizionale;
- il ruolo delle proposte recenti e delle sperimentazioni in corso per il contrasto della povertà come fattori di possibile avvicinamento al varo di un MIS e quello delle sperimentazioni locali del passato come fattore di insegnamento istituzionale.

Le nostre ipotesi, chiaramente riconoscibili in filigrana di questa struttura, erano per un verso che: il condizionamento dei costi è stato in parte un alibi per l'adozione di altre priorità da parte della politica; la frammentazione e il particolarismo del welfare (in parte sottolineato dalla riforma costituzionale che ha fortemente accentuato l'autonomia regionale in tema di politiche sociali) è stato un bacino di grande resistenza a politiche rivolte a potenziali "new comers", i poveri, del diritto universalistico di cittadinanza. Per altro verso è stato nostro interesse esplorare il grado di conoscenza e di fiducia (che non ritenevamo elevatissimi) dei nostri intervistati nei confronti dei livelli di governo sub-nazionali (sperimentazioni del MIS a scala regionale e locale) e sovranazionali di governo (la UE).

Molte delle nostre ipotesi sono state largamente confermate dalla rilevazione effettuata, rispetto alla quale un'importante precisazione da farsi è che la rosa degli intervistati, pur se molto variegata al suo interno (cfr. box 1) era comunque composta da persone di cui era noto (salvo limitate e sfumate eccezioni) il giudizio favorevole verso l'introduzione del MIS. Come si vedrà nell'esposizione che segue, alla sostanziale compattezza delle risposte ottenute sui temi generali e di fondo fa riscontro una maggiore articolazione delle risposte per quanto attiene il giudizio sull'attivazione da associarsi eventualmente all'erogazione di un MIS e pareri molto contrastanti sull'incidenza negativa giocata dal divario Nord-Sud del paese, dove un numero consistente degli intervistati ha risposto esprimendo un giudizio di non rilevanza.

---

testimoni privilegiati intervistati e le esigenze espresse da un gruppo di potenziali beneficiari si rinvia all'allegato 1.

### **Box 1 – Criticità e opportunità per l'introduzione del MIS in Italia: il percorso d'analisi**

I testimoni privilegiati intervistati nel corso della ricerca-azione, suddivisi per "categorie" di appartenenza, sono stati: 5 Accademici; 2 Esperti; 1 Dirigente sindacale; 10 Rappresentanti delle associazioni partecipative e della società civile.

L'elaborazione dei risultati delle interviste è stata realizzata riconducendo l'insieme delle risposte fornite nella sezione 3 del questionario italiano (interamente dedicata all'analisi del caso nazionale e al possibile ruolo della Ue rispetto all'introduzione di un MIS in Italia) a otto diversi items di interpretazione, quattro dei quali relativi a possibili criticità ed altrettanti a possibili opportunità. Gli items di lettura individuati astraendo dalle singole domande poste nel questionario sono stati:

#### **Criticità:**

- Incidenza dei costi e reperibilità delle risorse
- Cultura politica degli stakeholder (dominanza delle concezioni assistenzialistiche e di quelle lavoristiche)
- Frammentarietà del sistema italiano di welfare
- Disegno istituzionale e sistemi di welfare socio-assistenziali (include anche il divario territoriale nord-sud)

#### **Opportunità:**

- Ruolo dell'Unione Europea
- Condizionalità e attivazione (lavorativa e sociale) come fattori di riduzione dei gap nei confronti di un MIS
- Sperimentazioni in corso e proposte/prospettive
- Sistemi locali di welfare (esperienze locali, rilevanza della fase di accompagnamento)

## **4.2.1. Ostacoli**

Riguardo alle criticità, i risultati delle interviste hanno fornito convergenze molto chiare in particolare in relazione ai soggetti coinvolti nei livelli decisionali ai temi della cultura politica di alcuni stakeholder – cui unanimemente si riconduce il massimo delle responsabilità per l'inattuazione della misura – e alla smitizzazione del ruolo effettivamente giocato dai limiti di finanziamento della misura. Una convergenza altrettanto forte si rileva nell'individuazione di un ruolo decisamente negativo giocato dalla frammentarietà del welfare italiano rispetto alla possibile introduzione di una misura universalistica qual è il MIS, mentre maggiori divergenze sono riscontrabili rispetto alla negatività giocata dai divari territoriali rispetto alla possibile introduzione della misura. Il peso relativamente scarso attribuito a questo connotato del sistema economico e sociale italiano potrebbe però essere riconducibile a criteri di risposta di tipo prescrittivo piuttosto che analitico<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Nel senso che non si vuole che il divario incida. E' ipotizzabile che la domanda 4.1.4. della Traccia di intervista per gli esperti, gli stakeholders e i policy makers (cfr. Allegato 1): „Ritiene inoltre che sull'inattuazione di un MIS abbia influito anche il profondo divario territoriale italiano, con una forte concentrazione della povertà nelle aree meridionali del Paese” abbia di fatto rivelato una sottovalutazione – da parte di alcuni – delle difficoltà di reperimento e redistribuzione delle risorse sociali. Il finanziamento di un MIS a scala nazionale – dato l'attuale disegno istituzionale di cui si è detto nel cap 1 del Rapporto - dovrebbe configurarsi come attuazione di uno dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEPS) previsto dalle legge quadro 328/2000 e dunque basarsi su forti investimenti da parte del governo, soprattutto tenuto conto del divario socio-economico territoriale, che vede una forte concentrazione della povertà e una particolare debolezza degli interventi e dei servizi sociali nelle aree meridionali del paese. Una delle ipotesi che ci si proponeva di approfondire attraverso il quesito 4.1.4 era se proprio questo sbilanciamento (e relative difficoltà di riequilibrio) avesse potuto costituire una delle ragioni dell'inattuazione dei LEPS.



### Motivazioni legate ai limiti di risorse economiche.

Le valutazioni di tutti gli intervistati che hanno risposto a questa domanda hanno sottolineato la scarsa attendibilità di questo limite e sono andate dal considerare seccamente la motivazione poco fondata all'evidenziare che la scarsità di risorse è reputata tale in quanto l'istituzione di un MIS non viene considerata prioritaria<sup>17</sup>. Talvolta, inoltre, sono state ribadite strategie alternative di reperimento delle risorse già presenti nel dibattito pubblico sul risanamento del "sistema Italia" secondo un'ottica più attenta alla dimensione sociale dello sviluppo. Secondo uno degli esperti intervistati (int. 2) le argomentazioni contrarie addotte in base al limite di risorse sarebbero anche "ragioni obsolete, superate dal nuovo orientamento sull'investimento sociale (in servizi sociali, sostegno al reddito, scuola, salute, etc.). L'ostacolo può essere superato da una sistematica valutazione dell'impatto sociale della spesa pubblica". Sembra inoltre interessante rilevare che in alcuni casi, in particolare da parte di alcuni rappresentanti delle associazioni partecipative e della società civile, si è "ammesso" che lo stanziamento per il varo di un MIS sarebbe inevitabilmente elevato (int. 16, associazione), ma che questo potrebbe essere bilanciato dall'effetto positivo di una maggiore efficienza dei servizi sociali che sarebbe da perseguire in parallelo con l'attuazione di un MIS (int.18, associazione) o che nel lungo periodo sarebbe comunque inferiore ai vantaggi economici e sociali che la presenza di un MIS determinerebbe per la collettività (int. 16, associazione).

### Culture politiche

Anche in questo caso si rileva una fortissima consonanza nell'attribuzione alla politica<sup>18</sup>, (e alle concezioni del sociale ad essa soggiacenti, pur con le dovute differenziazioni interne) la principale responsabilità nella non adozione di un MIS a scala nazionale<sup>19</sup>. Nel restituire i risultati ottenuti attraverso questo quesito vale la pena di tentare una sia pur grossolana aggregazione fra la tipologia di risposte fornite dagli accademici, che si sono espressi in maniera argomentata soprattutto sui temi di lungo periodo; dagli esperti, che soprattutto in un caso hanno fornito risposte di particolare interesse soprattutto in relazione ad alcuni sviluppi recenti; dai rappresentanti dell'associazionismo sociale, le cui risposte concordi nell'attribuire alla politica le principali responsabilità risultano però piuttosto sintetiche; e infine dall'unico rappresentante sindacale intervistato (int.1) che – dopo aver attribuito una parte di responsabilità alla cultura politica familistica del welfare italiano – ha espresso in termini chiari la posizione "a cavallo", né favorevole né del tutto sfavorevole, della sua organizzazione di riferimento in merito al MIS. Più in dettaglio, secondo uno degli accademici intervistati (int. 14, accademico) "nel dibattito politico italiano il reddito minimo non è mai stato argomentato, o è stato fatto in modo confuso parlando di reddito di cittadinanza (da parte di Sel e del M5S), che non riguarda i soli poveri, oppure ancora come elenco della spesa delle cose da fare e del-

17 Hanno risposto a questa domanda 14 Testimoni Privilegiati (TP) su 18 intervistati.

18 Intesa come decisore politico, le istituzioni preposte alla legislazione, inclusi i partiti, i governi.

19 Hanno risposto a questa domanda 15 TP su 18 intervistati.

le priorità (...), in quasi tutte le esperienze europee a introdurre questi strumenti sono stati governi conservatori e non di sinistra (...). Invece in Italia la Democrazia Cristiana ha avuto una cultura centrata sulla carità e non ha mai fatto proprio il reddito minimo. Dall'altra parte per molti anni c'è stata una fortissima opposizione da parte dei sindacati e della sinistra per due ragioni principali: il radicamento della cultura lavoristica e il timore che l'introduzione di un reddito minimo avrebbe indebolito la loro forza contrattuale". Si tratta di considerazioni largamente confermate da altri accademici intervistati, secondo cui hanno giocato contro l'istituzione di un MIS importanti fattori culturali propri del contesto socio-politico italiano, quali il familismo e l'approccio lavoristico (int. 10, accademico), l'indisponibilità delle forze politiche e sociali a trattare in modo adeguato la crescente povertà, il condizionamento di preoccupazioni massimalistiche in merito ai possibili opportunismi dei beneficiari, l'assenza di volontà politiche e l'opposizione dei sindacati (int. 12, accademico). In alcuni casi si è anche scesi in dettagli più tecnici, sottolineando i limiti della macchina pubblica a gestire la misura mettendo in campo capacità adeguate nell'applicazione delle prove dei mezzi e nell'attuazione di misure di integrazione sociale (int.10, accademico). Anche secondo uno degli esperti (int. 2) hanno inciso "il tradizionale modello sociale italiano, basato sul modello familistico: coppie legalmente sposate e reti di prossimità (...). Termini quali "assistenza" e "beneficenza" hanno caratterizzato il quadro legislativo italiano per almeno 140 anni dall'unificazione nazionale (...). Posizioni ideologiche e culturali che considerano la povertà come una conseguenza della bassa capacità delle persone ad affrontare problemi difficili e cogliere opportunità per sviluppare il proprio potenziale umano e migliorare le proprie condizioni di vita". Le considerazioni dei rappresentanti delle associazioni formano un coro assonante di voci con diagnosi quali <sup>20</sup> (int. 3, associazione): "Totale cecità della classe politica italiana, nonché l'incapacità dell'opinione pubblica di pensare a forme di reddito sganciate dal lavoro (...) fattori di carattere culturale legati alle concezioni di assistenza, beneficenza, lavoro (...) e di meccanicismi ideologici che non ne hanno permesso neanche una ipotetica attuazione"; (int. 5, associazione): "Assoluta mancanza di una politica capace di ridurre l'influenza delle culture politico-sociali preesistenti (...) disinteresse per le fasce più povere della popolazione"; (int. 6, associazione): "Incapacità della classe dirigente politica ed eccessivo peso nelle scelte di Confindustria a cui si accompagna il ruolo negativo svolto in tal senso dai sindacati, molto indietro in termini di analisi culturale oltre che economica. Ruolo distorto dei media"; (int. 7 e 8, associazioni): "Assenza totale di cultura e volontà politica"; (int. 16, associazione): "Incuranza della politica, pregiudizio, cultura lavoristica senza diritti del lavoro; (...) Natura del welfare italiano, modellato su uno schema lavoristico. Le organizzazioni sindacali non hanno aiutato a superare queste difficoltà"; (int. 17, associazione): "La cultura, fintamente cristiana, di avere qualcuno da salvare per sentirsi "salvatore"; (int. 18, associazione): "Pregiudizio secondo il quale se una persona è povera, è perché non gli va di darsi da fare". Ed infine, il dirigente sindacale intervistato (int. 1) dopo aver a sua volta attribuito un ruolo determinante alla mancanza di volontà politica ha dichiarato come: "Il sindacato si oppone a una misura di reddito di cittadinanza,

---

<sup>20</sup> Solo 2 intervistati sui 15 che hanno risposto a questa domanda hanno dichiarato che le tradizioni culturali dominanti della politica italiana non hanno rappresentato una criticità.

ma promuove misure per la fuoriuscita dalla povertà”.

**Frammentazione del welfare e condizionamenti derivanti dall'architettura istituzionale delle politiche socio-assistenziali (e del lavoro).** Probabilmente a causa della natura più specifica e relativamente tecnica dei quesiti posti, si sono avute risposte per lo più scarsamente argomentate, che frequentemente si sono limitate a confermare o negare che l'argomento posto fosse una criticità. Solo in due casi<sup>21</sup> si sono avute risposte argomentate al quesito inerente l'incidenza negativa dell'architettura istituzionale e dei divari territoriali sull'adozione della misura. In particolare l'intervista 14 (accademico) ha illustrato chiaramente come “La riforma del Titolo V della Costituzione si è inserita nel contenzioso tra competenze regionali e statali: i Livelli essenziali delle prestazioni sono competenza dello Stato e lo Stato – trovandosi in situazione di bilancio scarso - non ha interesse a definirli (...) La questione meridionale ha inciso negativamente: è difficile introdurre misure che andrebbero in larga misura al Mezzogiorno”. Analogamente l'intervista 2 (esperto) ha rimarcato come “La mancanza di una normativa quadro per un MIS a valenza nazionale ha impedito di sperimentare forme d'intervento tese a superare la bassa capacità istituzionale dei vari sistemi di welfare regionale e locale. Introdurre il MIS in Italia significa rilanciare, attuare e aggiornare principi e linee guida già presenti nella legge n. 328/2000. Tale strategia richiede pianificazione e coordinamento nazionale, regionale e locale, nonché coordinamento tra varie politiche settoriali (...)”. “Frammentarietà e corporativismo sono a scapito dell'approccio universalistico e selettivo: tali caratteristiche del welfare rientrano tra le cause che hanno impedito l'introduzione di un sistematico MIS”. Ed ancora, nella stessa lunghezza d'onda le interviste 10 (accademico): “Resistenze per redistribuzione risorse MIS. Politicizzazione del divario territoriale (...). Difficile la coniugazione fra una misura universalistica all'interno di un quadro frammentario”. Un testimone privilegiato (sindacata) ha individuato come criticità: “la struttura familistica del welfare e spesa sociale categorizzata; i divari territoriali che suscitano il rischio di spostare risorse al sud, sollevando la cosiddetta “questione settentrionale”; la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione cui non è seguita l'adozione dei Leps”. Il resto degli intervistati si è limitato a confermare che l'architettura di welfare e i divari territoriali, così come la frammentazione e il categorialismo del welfare italiano rappresentano altrettanti ostacoli per l'adozione di un MIS.

Una possibile interpretazione dei casi (non infrequenti) in cui si è sostenuto che i divari territoriali non rappresentano un limite in questa direzione si è voluto probabilmente intendere, come viceversa ha esplicitamente rappresentato un testimone privilegiato che ha dichiarato: “la povertà e il disagio economico vengono troppo spesso considerati come naturali nel territorio meridionale, e dunque impossibili da migliorare” (intervista 5, associazione).

Una possibile interpretazione dei casi (non infrequenti) in cui si è sostenuto che i divari territoriali non rappresentano un limite in questa direzione può essere ricercata nel prevalere di un atteggiamento di salvaguardia meridionalistica, forse un po' astratta, come un testimone privilegiato ha dichiarato sostenendo che “la povertà e il disagio economico vengono troppo

<sup>21</sup> Hanno risposto a questa domanda 15 TP su 18 intervistati.

spesso considerati come naturali nel territorio meridionale, e dunque impossibili da migliorare” (intervista 5, associazione).

#### **4.2.2. Opportunità**

Nella sezione del questionario riferita al caso italiano abbiamo inteso proporre come possibili opportunità: a) il ruolo dell’Unione europea, in quanto dalla UE potrebbero essere deliberate indicazioni, più o meno cogenti, nei confronti degli Stati membri in direzione dell’adozione di un MIS, laddove – come nel caso italiano – ne fossero privi; b) la valutazione sull’attivazione sociale (e la condizionalità d’accesso) come possibile leva in favore del superamento di ostacoli culturali nei confronti di misure di sostegno della povertà non finalizzate contemporaneamente all’inserimento e alla riabilitazione dei poveri e degli esclusi; c) gli insegnamenti delle sperimentazioni regionali e locali italiane; d) le proposte su misure di contrasto della povertà.

#### **Il ruolo dell’Unione europea.**

Le risposte a questo item, in numero minore che per altri quesiti <sup>22</sup>, sono state largamente convergenti nell’attribuire un forte ruolo di pressione della UE nei confronti degli Stati membri, come l’Italia, inadempienti in tema di MIS. In maniera forse ancor più marcata che per altri argomenti si rileva però una forbice fra alcune risposte corpose e documentate e la maggioranza con valenza più indicativa. Oltre al riconoscimento di una scarsa conoscenza diffusa delle posizioni della UE in tema di MIS (int. 10, accademico) sono stati rilevati riferimenti assai informati da parte di esperti (int. 2) quali: “La Raccomandazione della Commissione UE (867/2008/CE), ulteriormente promossa dalla Risoluzione del Parlamento UE (2008/2335(INI), enuclea i principi chiave per l’attuazione di un MIS. La Strategia Europea 2020 individua i target di riduzione della povertà e dell’esclusione sociale. L’interazione tra queste strategie costituisce il nucleo di potenzialità che favorisce l’introduzione di un MIS a valenza nazionale anche in Italia”. Più in generale fra i testimoni privilegiati sembra tacitamente diffuso un orientamento che tende ad attribuire valore positivo ad un possibile ruolo della UE nei confronti degli Stati membri inadempienti (solo in un caso il ruolo della UE è stato definito con nettezza “Determinante”; int. 7, associazione). Da questo punto di vista, ad evidenziare anche la varietà cognitiva della platea degli intervistati, sono state rilevate considerazioni piuttosto distanti, come fra quelle che hanno lamentato la “mancanza di una normativa europea” (int. 5, associazione), affermato la “necessità di una direttiva perché vincolante, quanto meno saremmo costretti a rispondere ad una istituzione sovranazionale e forse costretti a pagare sanzioni” (int. 16, associazione) o che hanno riconosciuto per la UE una “debole potenzialità del livello sovranazionale nell’adozione di MIS” (int.10, accademico) e quella che ha auspicato che dalla UE possano provenire: “pressione, incentivi economici e multe in caso di mancata attuazione di un disegno di legge in tempi brevi” (int. 3, associazione).

#### **L’Unione europea e la strategia dell’attivazione correlata alla condizionalità.**

Ha reagito sul tema, che si conferma perciò come alquanto specialistico e relativamente “di nic-

<sup>22</sup> Hanno risposto a questa domanda 11 TP su 18 intervistati.

chia”, un numero decisamente scarso di Testimoni privilegiati<sup>23</sup>, le cui opinioni si sono rivelate nettamente divaricanti. Le motivazioni avverse alla strategia di attivazione (anche nell’ambito sociale) hanno considerato la presenza di “insidie nel riferimento all’attivazione” (int. 10, accademico) o, ancor più nettamente: “l’attivazione non rappresenta un’opportunità nel ridurre le distanze dalla definizione di un MIS” (int. 8, associazione). Inoltre “gli orientamenti UE in tema di attivazione lavorativa vanno letti in modo critico. In molti casi le politiche attive del lavoro producono lavori sottopagati e lavoratori poveri. Il riferimento alla condizionalità e all’accettazione di un lavoro non è da considerarsi prioritario: la priorità è quella di fare in modo che si esca dalla povertà assoluta (int. 15, accademico); “gli orientamenti europei sulla condizionalità dimostrano la debolezza delle strategie nazionali. L’estensione di condizionalità al MIS comprometterebbe per le persone più lontane dal mercato del lavoro la funzione di supporto al reddito dello strumento” (int. 2, esperto); “le forme di attivazione lavorativa a fronte di un MIS non ne rendono più semplice l’attuazione in Italia, ma quantomeno saremmo costretti a rispondere ad una istituzione sovranazionale e forse costretti a pagare sanzioni” (int. 16, associazione). Al contrario, gli orientamenti favorevoli, quando argomentati, hanno sostenuto che l’attivazione “potrebbe rappresentare un modo per replicare e contrastare tensioni anti europee che crescono anche in Italia” (int. 12, accademico).

### **Il criterio generale dell’inserimento con attivazione condizionale.**

Le implicazioni valoriali connesse al quesito hanno suscitato numerose reazioni<sup>24</sup>, risposte sfumate e articolate anche da parte di vari singoli Testimoni privilegiati. Una chiara e ricorrente distinzione è stata fatta fra misure di inserimento sociale e misure di inserimento lavorativo, rispetto a platee di potenziali beneficiari da distinguere le une dalle altre (un esempio di chiarezza per tutti: “No all’accettazione di un lavoro condizionata all’erogazione del MIS, sì all’integrazione sociale” (int. 6, associazione).

La panoramica delle opinioni può essere riarticolata in tre opzioni: contraria, favorevole, favorevole con distinguo.

*Le opzioni contrarie* all’attivazione condizionale hanno sottolineato come sia da rifiutare ogni “condizionalità del beneficio, che ha già portato a storture in altri paesi aumentando e cristallizzando il lavoro dequalificato o precario” (int. 16, associazione) e come “l’unica condizione dovrebbe essere lo stato di povertà. Integrazione sociale e lavorativa non dovrebbero essere contrapposte perché l’integrazione lavorativa va considerata come una forma di integrazione sociale, dipende dal tipo di lavoro. Vanno criticate l’ottica punitiva con cui questo viene prospettato (che è più vicina al controllo che non all’arricchimento e all’abilitazione) e l’idea soggiacente la condizionalità aggiuntiva: che un povero oltre ad essere tale debba essere pronto anche ad attivarsi” (int. 14, accademico). Inoltre: “Ruoli diversi vanno assegnati al MIS (in quanto adeguato supporto al reddito) e alle misure di attivazione occupazionale (mercati del lavoro inclusivi). Se l’integrazione nel mercato del lavoro diventa condizione di accesso al MIS e ai servizi sociali, potrebbero perpetuarsi modelli corporativi nelle relazioni industriali e nei

<sup>23</sup> Hanno risposto a questa domanda 6 TP su 18 intervistati.

<sup>24</sup> Hanno risposto a questa domanda 15 TP su 18 intervistati.

sistemi di welfare (int. 2, esperto) e correlare il MIS con attivazione non riduce i gap esistenti: si tratta di un nesso ideologico e irrazionale (int 7, associazione).

*Le opzioni favorevoli* all'attivazione condizionale si sono viceversa espresse in parte attraverso un assenso verso tutte le forme di inserimento condizionato, con affermazione piena del principio, del tipo: "sì a contropartite, attivazione e a misure di integrazione sociale" (int. 12, accademico); "sì a forme di attivazione e misure di integrazione sociale" (int. 1, sindacato; int. 9, esperto; intt. 3, 11 e 18, associazione); "sì a misure di integrazione sociale: le misure di attivazione correlate al MIS possono ridurre i divari esistenti" (int. 17, associazione). Per altro verso ci sono stati pareri più articolati, con espressioni di tipo possibilista e relativamente favorevole nei confronti dell'attivazione sociale, ad eccezione fatta di quei beneficiari non in grado di accettare un lavoro (int. 5, associazione).

*Le opzioni favorevoli con distinguo.* Si propone a seguire l'elenco delle indicazioni emerse dalle interviste:

- "Il MIS non può sostituire le misure proprie del mercato del lavoro, ma può agevolare l'ingresso nel mercato del lavoro assieme alla funzione svolta da servizi di qualità" (int. 2, esperto);
- "Il contratto deve prevedere l'accompagnamento da parte di un assistente sociale e la garanzia dell'obbligo formativo per i figli minori; l'offerta di un lavoro congruo (int. 10, accademico);
- "Sì a contropartite ragionevoli (per es. le madri di bambini piccolissimi, o le madri singole o gli anziani o le persone con problemi di salute, non dovrebbero essere obbligate a cercare lavoro). Sì all'integrazione sociale quando le misure di sostegno al reddito sono accompagnate da misure di reinserimento sociale" (int. 13, accademico);
- "Sarebbe sbagliato sganciare il MIS dal lavoro e dall'attivazione occupazionale. L'accettazione deve avvenire per lavori dignitosi e coerenti con la qualificazione dei soggetti" (int. 11, associazione);
- "Correlare MIS e attivazione lavorativa può ridurre i gap esistenti. Va in ogni caso evitato che la condizionalità sia 'punitiva' ma che sia intesa in termini di accompagnamento" (int.1, sindacato);
- "L'attivazione lavorativa non determina necessariamente la riduzione della povertà. Se l'erogazione di un reddito minimo è condizionata allo svolgimento di attività lavorativa o per il miglioramento del benessere dei figli minori ciò avrà ovvie ripercussioni sul livello di inclusione sociale dell'individuo. E' necessario che sia sempre posta la massima attenzione alla singola persona, nonché alla qualità del lavoro offerto (Il lavoro in sé non è sempre la soluzione migliore)" (int. 9, esperto);
- "No a contropartite e no ad un lavoro qualsiasi; è accettabile solo l'ipotesi di un lavoro inerente alle proprie competenze e liberamente scelto" (int. 3, associazione);
- "Si potrebbe accettabilmente parlare di "congruità" del lavoro offerto, che può essere rifiutato dal beneficiario (... stante che...)" "Un reddito minimo facilita attività sociali e determina un uso del tempo di vita dove la libera scelta può meglio definirsi" (int. 16, associazione).

### **Il ruolo delle proposte e delle sperimentazioni in corso per il contrasto della povertà come fattori di possibile avvicinamento al varo di un MIS.**

Numerose le risposte ricevute per questo item, a segnalare il richiamo e l'interesse per un dibattito che – al momento della rilevazione – era in uno dei suoi picchi elevati<sup>25</sup>. Oltre ad alcune risposte interessanti anche in quanto “a tutto campo” (“L’Introduzione del MIS in Italia può avvenire solo attraverso la definizione dei LEPS nazionali e attraverso una redistribuzione della spesa per le funzioni di protezione sociale”, int. 10, accademico), le opinioni fornite più direttamente nel merito delle misure in discussione o in fase di sperimentazione si suddividono in cautamente positive o in decisamente negative. La polarizzazione in questo caso sembra definirsi fra accademici, esperti e sindacato (da un lato) e mondo delle associazioni, decisamente critico, dall’altro. Quando considerata già valutabile (due intervistati hanno manifestato la scarsità di elementi ancora disponibili), ad essere presa in considerazione è soprattutto la sperimentazione del SIA (Sostegno di Inclusione Attiva), in quanto le proposte di reddito di cittadinanza in corso sembrano essere più o meno implicitamente considerate meritevoli di scarso credito.

Le opinioni cautamente positive sono andate dal “Meglio poco che niente” (int 12, accademico), al rammarico per le scarse potenzialità di successo di una sperimentazione comunque ritenuta valida (int. 10, accademico), a considerazioni che – pur se moderatamente positive - hanno sottolineato la distanza, dovuta a categorismo, del SIA da un MIS (int. 14, accademico), in cui però vengono comunque ripristinati i criteri della legge 328/2000, tra cui quelli che configuravano l’allora RMI come misura generale di contrasto alla povertà (int. 2, esperto). Anche il rappresentante sindacale, pur se con distinguo, ha espresso parere favorevole: “Il SIA rappresenta una risposta parziale, sbagliata per i meccanismi di finanziamento, utile perché fa discutere del tema”.

Come accennato, decisamente diversi i pareri espressi del mondo associativo. Qui i giudizi si concentrano su valutazioni come “pessimo” (int. 16) o “estremamente negativo” (int. 6), “misura men che modesta (int. 7) e “passi timidi e insufficienti” (int. 11). E inoltre: “E’ una misura che non mira al superamento della disegualianza sociale e che non volge affatto all’indipendenza di chi ne usufruisce, che mantiene inoltre elevato l’impatto della stigmatizzazione perché troppo associata alla beneficenza” (int. 3).

Secondo il mondo associativo prospettive utili potrebbero essere associate al recupero di una dinamica parlamentare per l’approvazione di una legge nazionale: “Prendere in esame la legge di iniziativa popolare presentata alla Camera dalla Rete per il reddito minimo garantito e mai considerata, così come immaginare strumenti di partecipazione dei cittadini coinvolti nell’appoggio alla proposte attraverso istituti di democrazia diretta,, (int. 3); “Votare una legge dotata di adeguata e credibile copertura finanziaria,, (int. 11); “sostenere la discussione delle tre proposte di legge ferme in Parlamento, la creazione di una “larga intesa” tra i parlamentari sensibili al tema e l’applicazione anche se sperimentale di una misura,, (int. 16). Ma anche definite in relazione a prospettive di più vasto spettro, quali: “definire il cartello più ampio

<sup>25</sup> Hanno risposto a questa domanda 14 TP su 18 intervistati.

possibile di soggetti disponibili e poi impostare una campagna di comunicazione molto più efficace e diretta a costruire consenso nella società” (int. 6), oppure anche: “mirare al rovesciamento dell’attuale dimensione del capitalismo finanziario globalizzato e un rilancio moderno e strutturale del welfare e al cambio di paradigma politico e sociale,, (int. 7).

### **Il ruolo delle sperimentazioni locali del passato come fattore di insegnamento istituzionale.**

Forse anche a causa di un deficit informativo, oppure per il declino di quasi tutte le iniziative varate nel tempo a livello locale, la platea degli intervistati non si è sentita particolarmente sollecitata dal quesito<sup>26</sup>.

Viene rammentata da alcuni la sperimentazione nazionale del 1998 (int. 10, accademico), in quanto “misura promettente che si allontanava dalla tradizione categoriale e frammentata del welfare” e, in quanto buona pratica, quella locale di Trento. Pareri divergenti sono emersi con nettezza sulla sperimentazione, ormai anch’essa remota, di Napoli (positivo l’int. 12, negativo il 14; entrambi accademici). L’int. 9 (esperto) rammenta come “L’unico provvedimento possibile è quello di proporre uno strumento le cui caratteristiche e i cui standard siano definiti dal livello centrale e ai livelli territoriali sia data la possibilità di gestire/monitorare l’erogazione dello strumento” e l’int. 2 (esperto) come allo stesso tempo “qualsiasi forma di MIS dovrebbe essere integrata nei sistemi di welfare locali, essere definita in relazione alle prestazioni sociali (sia in natura, sia monetarie) esistenti nei territori interessati riferendosi ai principi ispiratori e alle prassi della legge 328/2000, inclusa la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento”. Un ulteriore, seppur diverso invito in tal senso proviene infine dall’intervistato n. 16 (associazione) che segnala come “Alcune leggi regionali possono diventare ‘leggi pilota’ sostenute economicamente anche con fondi pubblici nazionali”.

---

<sup>26</sup> Hanno risposto a questa domanda 6 TP su 18 intervistati.



# Considerazioni conclusive

Sono diversi gli accorgimenti sulla base dei quali è possibile considerare l'efficacia di un programma di reddito minimo nel prevenire e ridurre la diffusione e l'intensità della povertà. Il confronto con i soggetti coinvolti nell'analisi di un possibile MIS ha permesso di individuare alcuni highlights (o indirizzi di policy):

- Individuare i destinatari degli interventi e le **azioni di inclusione pertinenti**. In particolare: individuare delle categorie di priorità che riguardino misure di reinserimento sociale e/o di promozione dell'occupazione.
- Stabilire **diversi criteri nell'individuazione del soggetto beneficiario**: un esempio può riguardare l'erogazione degli assegni alle donne perché considerate più "responsabili".
- Considerare il **MIS e l'accesso ai servizi sociali come precondizioni necessarie** per l'integrazione nel mercato del lavoro (e non viceversa: i programmi di reddito minimo non possono essere disegnati in funzione di un'integrazione lavorativa).
- **Non contrapporre** l'integrazione sociale all'integrazione lavorativa.
- Considerare **i due diritti, al MIS e al lavoro, connessi ma non dipendenti** l'uno dall'altro: l'integrazione lavorativa è una forma di integrazione sociale quando è subordinata al tipo di lavoro offerto e alle caratteristiche del soggetto, altrimenti "si rischia di cadere nell'integrazione squalificante più vicina al controllo che non all'arricchimento e all'abilitazione".
- Costruire **un sistema fortemente integrato** tra politiche sociali e politiche del lavoro, integrando il MIS con le altre misure di welfare sociale e con il coordinamento tra gli organi preposti alla loro erogazione.
- Incentivare la **libertà della scelta lavorativa** come misura di contrasto dell'esclusione sociale può evitare la ricattabilità di soggetti (il MIS, come misura di contrasto dell'e-

sclusione sociale, oltre al reddito per accedere a bisogni primari, dovrebbe garantire autonomia e consapevolezza da parte dei beneficiari sui propri diritti e sulle proprie capacità).

- Legare il MIS all'individuazione di un **progetto di integrazione sociale individuale condiviso** con il beneficiario.
- Elevare le **competenze degli operatori**.
- Migliorare il ruolo di **coordinamento da parte di un organismo centrale di gestione**: affidare un peso rilevante alle azioni di **monitoraggio e valutazione** delle misure e dei programmi realizzati.

CILAP EAPN Italia è probabilmente l'unico network a coinvolgere nella discussione sul MIS le persone in povertà. Sin dall'inizio della preparazione degli incontri europei delle Persone in Povertà (2001) solo in Italia sono stati attivati gruppi di lavoro che hanno coinvolto oltre 60 persone.

Nella discussione sul tema del reddito minimo, e nell'analisi dei percorsi legati alla costruzione di consenso, occorre ricordare che in Italia non esiste un meccanismo o una legge che stabilisca il salario minimo, un fatto che spiega, almeno parzialmente, l'ostilità dei Sindacati verso il mero concetto di MIS. In Italia, inoltre, il dibattito sul reddito, minimo, di base o adeguato, è per lo più confinato all'interno di gruppi politici minoritari o organizzazioni della società civile senza potere decisionale. Alcuni decisori politici (e i loro partiti di appartenenza) sembrano essere finalmente aperti al dialogo, come le tre proposte di legge introdotte in Parlamento mostrano. Un altro importante passo avanti è dato dalla società civile organizzata che concorda sulla iniziativa legislativa popolare, con la raccolta delle firme sufficienti per sottoporre una proposta di legge al Parlamento. Sempre sul lato positivo del dibattito, alcune organizzazioni sindacali – la FIOM in particolare – non sono, come fino a poco tempo fa, totalmente contrarie alla introduzione di una misura di reddito minimo.

# Allegati

## Allegato 1 – I questionari: per i Testimoni privilegiati e i potenziali beneficiari

### Questionario n.1

#### European Minimum Income Network (EMIN)

La traccia di intervista che segue rappresenta lo **strumento di riferimento** per la realizzazione di approfondimenti con esperti, decisori politici nazionali, regionali e locali, rappresentanti sociali e operatori sul tema del Reddito minimo (Minimum Income Scheme, d'ora in poi MIS) nella realtà italiana, analizzando tanto le cause dei limiti finora incontrati, quanto quella delle prospettive e di un possibile “disegno ideale” di MIS in relazione a quanto già verificato grazie alle misure da anni in essere in numerosi paesi europei.

E' noto che l'Italia, a differenza di quasi tutti gli altri paesi membri della UE, è priva di una misura di reddito minimo a scala nazionale.

Per questo, mentre le **prime tre sezioni** della traccia sono omogenee a quelle delineate per la **ricerca-azione comparativa europea** EMIN, che si svolge in Belgio, Danimarca, Irlanda, Italia, Ungheria, volta ad approfondire gli spazi di miglioramento e adeguamento alle condizioni socio-economiche attuali delle misure di MIS spesso in vigore da anni nei paesi oggetto dell'indagine, **nell'ultima sezione, specificamente dedicata al caso italiano**, si pongono agli intervistati domande inerenti le cause di questa assenza e le possibili prospettive di un MIS nel nostro paese.

Per ciascuna sezione l'intervistato potrà dare risposte in base tanto alla sua conoscenza teorica della materia, quanto alle proposte di reddito minimo in alcuni casi da egli stesso avanzate o sostenute, così come all'esperienza talvolta direttamente realizzata attraverso l'attuazione di una misura sperimentale o regionale/locale di reddito minimo.

Considerata la consequenzialità dei temi affrontati, si richiede gentilmente agli intervistati di voler dare in ogni caso lettura integrale a ciascuna sezione prima di procedere con le singole

risposte e valutazioni.

Le interviste, unitamente alle informazioni e ai dati desumibili dalla letteratura scientifica, dai principali rapporti di ricerca a livello nazionale ed europeo e dalle più sistematiche fonti di dati sui sistemi sociali europei, saranno parte essenziale del Rapporto sul caso italiano del progetto EMIN a cura del Cilap-Eapn.

Gli intervistati sono invitati a selezionare SI / NO per le domande a risposta chiusa e, per le domande a risposta aperta, di scrivere il testo all'interno dei riquadri rossi. A completamento delle domande dicotomiche è stato inserito un "Campo note" nel quale è possibile motivare la risposta fornita. E' possibile eventualmente allegare altri documenti.

Una volta compilato il questionario si prega di salvarlo aggiungendo il proprio nome e inviarlo, possibilmente entro il 10/11/2013, all'indirizzo: [progettoemin@gmail.com](mailto:progettoemin@gmail.com).

### TRACCIA DELL'INTERVISTA

Nome e cognome dell'intervistato:	
Incarico ricoperto / profilo scientifico o professionale:	
Ente / Organismo di appartenenza:	
Misura di riferimento (solo per i soggetti pubblici):	
Data di svolgimento:	
Modalità di svolgimento:	
NOTE	

### SEZIONI COMUNI AI DIVERSI CASI NAZIONALI: DISEGNO ED EFFICACIA DELLA MISURA RISPETTO ALLE CONDIZIONI DELLA PRESA IN CARICO E ALL'ACCESSIBILITÀ

Solitamente le misure esistenti di MIS individuano come beneficiario un membro del nucleo familiare (household) con funzioni di capofamiglia, definendo in relazione alle caratteristiche del nucleo l'ammontare del benefit e la tipologia dell'intervento.

Queste sezioni sono finalizzate ad approfondire le caratteristiche dei beneficiari e le modalità di ottenimento nel "disegno ideale" di un MIS tanto sotto il profilo della condizionalità, o del patto, fra beneficiari e struttura erogatrice, quanto sotto il profilo del potenziale incremento dei soggetti cui dare copertura attraverso il miglioramento delle condizioni di accesso alla misura.

## 1. Beneficiari e Condizioni della presa in carico

1.1. Quali dovrebbero essere a suo parere i soggetti cui un MIS dovrebbe dare copertura?

1. Singoli

Sì                      No

2. Singoli all'interno di un nucleo familiare

Sì                      No

3. Nuclei familiari

Sì                      No

4. Altro

1.2. Ritiene che sarebbe necessario o opportuno prevedere soglie e/o sbarramenti in relazione a determinate caratteristiche socio-anagrafiche o di nazionalità e/o residenza dei richiedenti?

Sì                      No

Campo note

1.3. Ritiene che i percettori della misura dovrebbero essere tutti i cittadini non abbienti (al di sotto di una certa soglia reddituale) ?

Sì                      No

Campo note

1.4 Ritiene che in linea di principio la misura dovrebbe essere erogata con la richiesta di "contropartite" in termini di disponibilità al lavoro o alla formazione (o ad altro tipo di comportamenti "virtuosi") da parte dei soggetti beneficiari?

Sì                      No

Campo note

1.5. Come valuta, in particolare, gli orientamenti europei volti a considerare l'erogazione di un MIS condizionata all'accettazione di un lavoro da parte dei richiedenti?

1.6. E ancora, ritiene che in assenza di condizioni (soggettive o di carattere contestuale) atte all'integrazione lavorativa, il MIS dovrebbe essere correlato a misure di integrazione sociale ?  
Sì                      No

Campo note

1.7. Attualmente in Italia le Regioni stabiliscono il periodo minimo di residenza per poter beneficiare di una prestazione sociale, anche i comuni richiedono la residenza perché solo a questa condizione essi percepiscono la quota pro-capite dal Ministero. Dovrebbero essere, a suo avviso, concepiti accorgimenti specifici mirati all'effettiva inclusione di soggetti di altra nazionalità, o non residenti nella Regione o/o nel Comune erogatori della misura?  
Sì                      No

Campo note

1.7.1. In particolare, ritiene che questo tipo di accorgimenti potrebbero o dovrebbero riguardare anche i migranti privi di documenti?  
Sì                      No

Campo note

1.7.2. Se si è dichiarato favorevole a qualche forma di sbarramento socio-anagrafico o di condizionalità relativa ai comportamenti dei potenziali beneficiari (analogamente, se nella proposta o esperienza di cui è portatore sono presenti forme di sbarramento o di condizionalità) può dircene le ragioni ?

Esemplificando:

1.7.3. Si tratta di limitazioni dovute:

1. A preoccupazioni relative alla quantità di risorse economiche necessarie per la misura	Si	No
2. A concezioni del diritto sociale di cittadinanza condizionato alla nascita o all'effettiva residenza in un determinato territorio	Si	No
3. Alla possibilità di esercitare forme di controllo indiretto circa l'effettiva condizione di bisogno dei richiedenti	Si	No
4. Alla volontà di coordinare l'operatività del MIS con le misure di attivazione occupazionale	Si	No

## 2. Accessibilità della misura e percettori effettivi

Le esperienze dei paesi europei in tema di MIS segnalano, fra le altre problematiche, quella di notevoli disallineamenti fra il numero di aventi diritto al reddito minimo e quello dei percettori effettivi della misura, vale a dire di quanti effettivamente se ne avvalgono.

Fra i fattori segnalati come più determinanti nel mancato esercizio di questo diritto ci sono i diversi ostacoli presenti nell'accesso ai programmi di reddito minimo, quali: la mancanza o insufficienza di informazioni, la complessità di gestione del sistema, le condizionalità, la natura discrezionale dei benefici, benefici troppo bassi in confronto al tempo e allo sforzo necessari per beneficiarne, la mancanza di supporti per sottoporre la richiesta, il timore di subire stigmatizzazioni.

2.1. Fra i fattori sopra menzionati, quali sono a suo avviso quelli che potrebbero incidere più negativamente ai fini di una definizione carente o di un'attuazione inadeguata della misura?

2.1.1. Ne segnalerebbe di ulteriori ?

2.2. Potrebbe fornire suggerimenti utili a ridurre l'impatto negativo di questi fattori sul pieno esercizio del diritto al MIS da parte dei soggetti titolati?

### 3. Adeguatezza ed efficacia dei programmi di reddito minimo nella lotta alla povertà

3.1 Quali sono, a suo avviso, i criteri di dignità e di adeguatezza più appropriati a definire un MIS?

3.1.1. Più in dettaglio, con quali criteri e metodologie sarebbe opportuno definire un reddito minimo adeguato?

Esemplificando:

3.1.2. Potrebbe essere utile porre il MIS in relazione:

- |                                                                                                                                |    |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|
| 1. Alla soglia di povertà relativa convenuta a livello UE                                                                      | Si | No |
| 2. Al PIL pro-capite                                                                                                           | Si | No |
| 3. All'uso dei bilanci di riferimento (metodologia del reference budget / paniere)                                             | Si | No |
| 4. All'aggiornamento dei Meccanismi disponibili (indicatori, altro), in linea con gli aumenti di inflazione e standard di vita | Si | No |
| 5. Agli altri sostegni monetari e benefici in natura offerti dal sistema socio-assistenziale                                   | Si | No |



3.1.3. E quale relazione dovrebbe intercorrere fra l'importo del MIS e quella di un'eventuale misura di Salario minimo che dovesse essere introdotta anche in Italia<sup>27</sup> ?

3.2. Sulla base delle esperienze a lei note, qual è l'efficacia ipotizzabile dei programmi di reddito minimo nel prevenire e ridurre la diffusione e l'intensità della povertà ?

3.3. Ritieni che oltre al contrasto della povertà, le misure di Reddito minimo possano giocare un ruolo anche per il contrasto dell'esclusione sociale?

Sì                      No

3.3.1. Se sì, può illustrarci il tipo di connessioni che configura in tal senso ?

---

27 EAPN propone cinque criteri di definizione del Reddito Minimo da tenere in conto per assicurare misure efficaci per un reddito adeguato a sostenere l'inclusione come parte di un approccio integrato per un'inclusione attiva:

1. Adeguato per una vita dignitosa, attraverso la definizione condivisa di standard, assicurando che il reddito minimo sia "almeno al livello della soglia di povertà (60% del reddito mediano)".
2. Non condizionato allo stato occupazionale: è necessario che il reddito non sia legato all'obbligo di accettare un qualsiasi lavoro, senza riguardo alla sua bassa qualità, ed in particolare con salari inadeguati o condizioni lavorative scadenti, partendo dalla considerazione che la maggior parte delle persone ha bisogno e desidera lavorare, ma ha il diritto a percepire un reddito adeguato come diritto umano.
3. Facilmente comprensibile, trasparente ed efficace, per garantire l'effettivo utilizzo da parte del maggior numero di potenziali beneficiari, evitando inoltre lo stigma che tende ad essere attribuito al conseguimento di benefici senza un corrispettivo lavorativo.
4. Continuo e sostenibile, per evitare cambiamenti improvvisi ai livelli di reddito, in particolare nei momenti di transizione fra diverse possibili misure (ad esempio assistenza sociale, indennità, ammortizzatori sociali, ecc.) per assicurare che sia evitata la "trappola della povertà" con un approccio dal basso che affermi il diritto delle persone a benefici adeguati basati sui bisogni delle persone e che analizzi i possibili percorsi di inclusione insieme ai potenziali beneficiari.
5. Inserito in una gerarchica progressiva fra reddito minimo e salario dignitoso, iniziando dall'assegnazione di un reddito minimo adeguato ed assicurando che il salario minimo sia più alto in termini reali e regolarmente indicizzato ai prezzi di beni e servizi. Questo approccio preserverebbe l'incentivo al lavoro, riducendo sostanzialmente la povertà nel lavoro ed il rischio di impoverimento, così come la determinazione di un reddito base di riferimento per l'economia.

3.4. A grandi linee, in che modo i programmi di reddito minimo dovrebbero essere disegnati per essere efficaci sotto il profilo dell'integrazione nel mercato del lavoro?

3.5. E quale entità e graduazione dovrebbero essere configurate per l'importo e le condizioni del MIS per far sì che gli incentivi (al lavoro) siano efficaci?

## SEZIONE DEDICATA AL CASO ITALIANO

### 4. I limiti incontrati dal MIS e le prospettive future

4.1. Com'è noto, l'Italia è uno dei pochi paesi europei ancora privo di una misura su scala nazionale di MIS. Può dirci, alla luce delle sue conoscenze e della sua esperienza, quali sono stati i principali fattori che - nonostante le proposte e i tentativi succedutisi negli anni - ne hanno bloccato l'attuazione su scala nazionale?

In particolare:

4.1.1. Uno degli argomenti più ricorrenti contro l'adozione di una misura di MIS è stato quello dell'entità delle risorse economiche necessarie al suo finanziamento; questo motivo di contrarietà si è manifestato anche a fronte di proposte che fondavano (del tutto o in parte) la sostenibilità finanziaria della misura sul recupero di risorse da altri sostegni socio-assistenziali in essere. Alla luce di ciò, come valuta queste argomentazioni ?

4.1.2. Ritiene che a discapito del MIS abbia inciso la difficoltà di individuare il profilo e i confini di una misura universalistica all'interno del quadro frammentario proprio del sistema italiano di protezione sociale?

Sì                      No

## Campo note

4.1.3. Se ritiene che l'argomento delle risorse sia stato un ostacolo determinante per il varo di un MIS in Italia, come ritiene che in prospettiva possa essere bilanciata la contraddizione fra le crescenti difficoltà di reperimento delle risorse e la non meno crescente esigenza di una sua attuazione, visti gli aumenti della povertà ?

4.1.4. Ritiene inoltre che sull'inattuazione di un MIS abbia influito anche il profondo divario territoriale italiano, con una forte concentrazione della povertà nelle aree meridionali del Paese ?

Sì                      No

Perché?

4.1.5. Ed ancora, ritiene che abbiano avuto un peso negativo anche le tradizioni culturali a lungo maggioritarie in Italia che hanno rispettivamente visto da un lato nell'assistenza e nella beneficenza e dall'altro nel lavoro le soluzioni per l'alleviamento o l'uscita dalla condizione di povertà ?

Sì                      No

## Campo note

4.1.6. Se ritiene che tali fattori abbiano giocato un'influenza significativa, valuta che l'orientamento della UE di correlare le misure di MIS con quelle di attivazione lavorativa possano contribuire ad una riduzione di parte dei gap preesistenti ?

Sì                      No

Campo note

4.2. Se in questi anni si è fatto promotore o sostenitore di una misura di MIS (ma anche 'semplicemente' come studioso o come osservatore favorevole), quali sono i principali contorni della misura da lei auspicata e quali sono le principali ragioni 'forti' del profilo da lei sostenuto?

E dunque, guardando al futuro:

4.3. Reputa che una tale misura potrebbe oggi ottenere un'effettiva definizione da parte del legislatore?

Sì                      No

Campo note

4.3.1. Se sì, grazie a quali elementi? E in che modo?

4.3.2. Al contrario, in caso negativo, ritiene che, oltre agli eventuali limiti di natura economica già discussi all'inizio di questa intervista, ulteriori limitazioni ad un disegno di MIS su scala nazionale potrebbero provenire, in particolare, anche dalla struttura istituzionale italiana in materia socio-assistenziale (varato in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha attribuito alle Regioni le funzioni programmatiche e di spesa) ?

Sì                      No

Campo note

4.3.3. Se, facendo seguito alla domanda precedente, ritenesse che l'attuale disegno istituzionale italiano costituisce un ostacolo ad una misura di MIS a scala nazionale, lo riterrebbe sormontabile grazie all'individuazione di possibili provvedimenti correttivi di riforma o all'individuazione di strategie alternative ?

4.4. Quali sono a suo avviso le potenzialità che la UE potrebbe giocare per favorire l'attuazione di un MIS in Italia?

4.5. E come valuta, in particolare, i più recenti orientamenti UE volti a correlare le misure di MIS con quelle di attivazione lavorativa ?

4.6. Lo scorso 19 settembre il Ministro Giovannini ha presentato una ipotesi di lavoro per la definizione di una Misura nuova misura nazionale di contrasto alla povertà assoluta e all'esclusione sociale, il "Sostegno per l'inclusione attiva" (SIA), che rappresenta l'evoluzione naturale delle sperimentazioni già avviate con la Carta Acquisti<sup>28</sup>. Come valuta questa iniziativa ?

4.7. Infine: quali ritiene siano i passi da intraprendere in Italia perché si possa pervenire all'adozione di un MIS a livello nazionale, tenendo in conto il contesto europeo e nell'attuale situazione di peggioramento delle condizioni di povertà ?

Grazie per l'impegno profuso.

Le renderemo conto delle risultanze di questa indagine non appena elaborate.

---

28 [http://www.lavoro.gov.it/PrimoPiano/Pages/20130916\\_presentazione-relazione-pover-t%C3%A0.aspx](http://www.lavoro.gov.it/PrimoPiano/Pages/20130916_presentazione-relazione-pover-t%C3%A0.aspx)

## Questionario n.2

### **Traccia per brevi approfondimenti sull'aiuto economico per realizzare con una tipologia di potenziali beneficiari.**

La traccia di queste brevi interviste è stata concepita per essere rivolta a una tipologia di possibili beneficiari di misure di sostegno economico/reddito minimo, in risposta a diverse condizioni di disagio. In particolare potrebbe essere rivolta a:

- A. Senza dimora (povertà estrema - economica, di mezzi e di reddito)
- B. Senza lavoro, incapacità di ricollocarsi e in assenza di sistemi di protezione sociale (povertà economica, di mezzi e di reddito)
- C. Soggetti già "in carico" presso i servizi socio-assistenziali (povertà economica, di mezzi e di reddito)
- D. Soggetti che entrano in contatto con i CPI e che usufruiscono di servizi di inclusione lavorativa
- E. Soggetti colpiti da processi di impoverimento legati alla scarsità di lavoro – working poor (lavoro intermittente, perdita di lavoro per soggetti che non hanno mai vissuto una condizione di povertà)

Elenco dei quesiti, ciascuno dei quali potrebbe dar luogo tanto a risposte sintetiche, quanto innescare brevi narrazioni sulle esperienze o le aspettative di chi si trova in povertà :

1. Ti sei rivolto ad un'istituzione per chiedere un aiuto economico prima che la tua situazione economica precipitasse?
2. Hai mai usufruito di un aiuto economico (specificare) o in beni/materiale (specificare) da parte degli uffici comunali o di associazioni caritatevoli?
3. Se sì, ti è servito? A cosa?
4. Di quanto (economicamente, al mese) o di cosa avresti bisogno in questo momento per stare meglio?
5. Un aiuto economico mensile cosa ti permetterebbe di fare? A quanto dovrebbe ammontare per permetterti di vivere meglio?
6. Per accedere a questo tipo di aiuto molto spesso occorre stabilire un "patto" (spiegare) con l'amministrazione e i servizi pubblici. Cosa ne pensi?

## **Allegato 2 – Partner consultati**

Hanno partecipato agli incontri o ad altre attività di confronto e scambio promosse dal progetto EMIN, le seguenti organizzazioni:

- Associazione Altramente
- BIN – Basic Income Network,
- Associazione SCOSSE
- Associazione Quartieri Spagnoli
- Associazione Maestri di Strada
- Campagna mondiale Dichiariamo illegale la povertà - Banning Poverty 2018
- Fondazione Cercare Ancora
- Collettivo Femminista Diversamente Occupate
- Binario 95
- Onds
- Campagna nazionale Miseria Ladra - Libera
- Caritas Avellino
- Casa della Carità di Cassino
- Fiopsd
- Irfedi
- Cilap Eapn Basilicata
- Informagiovani - Potenza
- Rete degli Studenti
- Centro Studi Erasmo
- ATD Quarto Mondo

Con la partecipazione dell'Associazione Tecla, della Provincia di Reggio Calabria, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'azione si è basata su interviste (allegato 1) realizzate con i seguenti Testimoni privilegiati<sup>29</sup>:

1. Dirigente sindacale
2. Esperto

---

<sup>29</sup> La numerazione associata a ciascun testimone privilegiato intervistato corrisponde a quella utilizzata nel rapporto per riferire sulle opinioni espresse.

3. Associazione partecipativa e della società civile
4. Associazione partecipativa e della società civile
5. Associazione partecipativa e della società civile
6. Associazione partecipativa e della società civile
7. Associazione partecipativa e della società civile
8. Associazione partecipativa
9. Esperto
10. Accademico
11. Associazione partecipativa
12. Accademico
13. Accademico
14. Accademico
15. Accademico
16. Associazione partecipativa
17. Associazione partecipativa
18. Associazione partecipativa

In totale, sono stati raccolti i pareri di:

- 10 esponenti di associazioni partecipative e della società civile
- 5 accademici
- 2 esperti
- 1 dirigente sindacale

Il gruppo dei potenziali beneficiari (allegato 2) di cui si sono raccolte le opinioni e le testimonianze è composto da:

- 1 Nucleo monoparentale con minori (al di sotto dei cinque anni).
- 2 Nuclei monoparentali con figli (al di sopra dei cinque anni).
- 1 Nucleo familiare con figli minori (al di sotto dei cinque anni).
- 2 Nuclei familiari con figli (al di sopra dei cinque anni).
- 4 Nuclei composti da una persona (adulti al di sopra dei 40 anni).



# Riferimenti bibliografici

A.T.I. - IRS, Fondazione Zancan, Cles, *Valutazione della sperimentazione dell'istituto del Reddito Minimo di Inserimento. Principali risultati e indicazioni di sviluppo*. Volume primo, Maggio 2001.

Baldini M., Bosi P., Colombini S., Mesini D., Ranci Ortigosa E. (2013), *Un reddito minimo possibile*, lavoce.info, 14 giugno 2013.

Biolcati Rinaldi F., 2006, *Povert , teoria e tempo*, Milano, Franco Angeli.

Böhnke P., 2008, *Are the poor socially integrated? The link between poverty and social support in different welfare regimes*”, in Journal of European Social Policy, 18: 133.

Daminato C. e N. Zanini (2012), *Funzioni di domanda ed implicazioni di policy: un'applicazione al caso del Reddito di Garanzia*, IRVAPP, Trento.

Ferrera M., Gualmini E., 1999, *Salvati dall'Europa?*, Bologna, Il Mulino.

Frazer H., Marlier E. (2009), *Minimum Income Schemes Across EU Member States*, Bruxelles, European Commission, DG Employment, *Social Affairs and Equal Opportunities*.

Lumino R., 2013, *Valutazione teorie del cambiamento. Le politiche locali di contrasto alla povert *, Milano, Franco Angeli.

Madama I., 2010, *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, Il Mulino.

Mirabile M.L. (a cura), 2002, *“Il reddito minimo di inserimento in Italia: la sperimentazione continua di una misura difficile”*, in l'Assistenza Sociale, n. 2

Pavolini E., 2003, *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e societ  civile*, Bologna, Il Mulino.

Saraceno C., 2002, *Rapporto sulle politiche contro la povert  e l'esclusione sociale*, Roma, Carocci.

Spano P., Trivellato U., Zanini N., 2013, *Le esperienze italiane di misure di contrasto alla povert : che cosa possiamo imparare?*, FBK-IRVAPP WP 2013-01.

Strati F., 2013, *Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion. A Study of National Policies*, Bruxelles

*Reddito Minimo Garantito un progetto necessario e possibile* a cura del BIN Italia, Edizioni Gruppo Abele Torino 2012.

Guerra M. C., Tangorra R., 2014, *La nuova social card al banco di prova*, lavoce.info











EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK

CILAP EAPN ITALIA

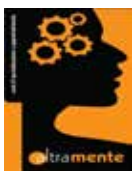
A cura di: CILAP EAPN Italia  
e della Rete nazionale  
per il reddito minimo



PROVINCIA  
DI REGGIO CALABRIA



ONDS



Consiglio Italiano del  
Movimento Europeo

