



PRASSI è il Progetto Regionale Azioni di Sistema inserito all'interno dell'attuazione del POR, il Programma Operativo Regionale Obiettivo 3 (2000-2006) della Regione Umbria. Il progetto è finalizzato a sostenere e sviluppare i contenuti e gli strumenti della concertazione e a supportare l'evoluzione del sistema "politiche del lavoro" per l'Umbria, contribuendo a mettere a sistema l'intera gamma degli interventi e a sviluppare sinergie con il complesso delle attività in corso, intervenendo a complemento, integrazione, valorizzazione delle stesse.

PRASSI è strutturato in tre progetti operativi a loro volta articolati in 7 azioni specifiche. All'Aur è stata affidata la realizzazione dei due progetti operativi seguenti:

Progetto 2:

Azioni di sostegno e potenziamento della progettazione degli interventi delle politiche attive del lavoro, della formazione e della stabilizzazione del lavoro.

Azioni specifiche:

2.1. *Supporto alla progettazione di politiche attive del lavoro innovative;*

2.2. *Realizzazione di un laboratorio di ricerca su organizzazione dell'impresa, flessibilità, stabilizzazione e tutela del lavoro.*

Progetto 3:

Azioni di sostegno e potenziamento della concertazione sociale e della contrattazione.

Azioni specifiche:

3.1. *Ricerche e studi sulla contrattazione e sui relativi strumenti connessi al sistema regionale di formazione e lavoro;*

3.2. *Realizzazione di un sistema di ricerche sui temi connessi alla concertazione e agli effetti del Patto per lo Sviluppo e l'Innovazione dell'Umbria.*



L'Aur, Agenzia di ricerca della Regione Umbria disciplinata dalla legge regionale 30/2000, si configura quale organo con personalità giuridica di diritto pubblico, dotato di autonomia scientifica, organizzativa e finanziaria. In riferimento alla realtà regionale, svolge le seguenti funzioni:

- ▶ *cura la raccolta, osservazione ed analisi dei dati riferiti alle principali grandezze economiche, sociali e territoriali;*
- ▶ *svolge studi e ricerche sulle trasformazioni e gli andamenti congiunturali della struttura economica;*
- ▶ *predispone i dati conoscitivi a supporto della elaborazione delle politiche territoriali ed economico-finanziarie della Regione, nonché i dati utili alla valutazione e verifica degli effetti e dell'efficacia delle stesse politiche;*
- ▶ *redige un rapporto annuale sull'andamento economico e sociale della regione;*
- ▶ *promuove rapporti di collaborazione e connessione operativa al fine di incrementare la base conoscitiva e comparativa dei dati territoriali di supporto alle scelte di programmazione locale e all'elaborazione degli strumenti di programmazione negoziata.*

Nello specifico, l'attività di ricerca è articolata, prioritariamente, su tre ambiti tematici: Sviluppo e Locale, Welfare e Società, Lavoro e Impresa, a cui si aggiunge un'attività di tipo istituzionale volta ad effettuare un'analisi sugli andamenti economici e sociali della regione.

© Agenzia Umbria Ricerche, 2004 - Tutti i diritti riservati.

L'utilizzo, anche parziale, è consentito a condizione che venga citata la fonte.

*Coordinamento editoriale: Giuseppe Coco, Elisabetta Tondini
Grafica e impaginazione: Fabrizio Lena*

AUR - Agenzia Umbria Ricerche

**IL REDDITO MINIMO TRA POLITICHE SOCIALI E
POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO**

Marzo 2005

Riconoscimenti

Il presente lavoro è stato realizzato da Ugo Carlone. Il materiale di approfondimento contenuto negli allegati è frutto della collaborazione con Zaira Stancati.

INDICE

INTRODUZIONE	Pag.	7
1. IL REDDITO MINIMO NELLE POLITICHE SOCIALI NAZIONALI	Pag.	15
1.1 Il Minimo Vitale nelle proposte della Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione e della Commissione Onofri	Pag.	15
1.2 Il Reddito Minimo di Inserimento: sperimentazione e proposte di estensione	Pag.	17
1.2.1 La sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento	Pag.	17
1.2.2 Il Reddito Minimo di Inserimento nella legge 328/2000	Pag.	19
1.2.3 Il contrasto alla povertà nel Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003	Pag.	20
1.3 La fine della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento: verso il "Reddito di Ultima Istanza"?	Pag.	22
1.3.1 Il Patto per l'Italia e la legge finanziaria del 2003	Pag.	22
1.3.2 Il Libro Bianco sul Welfare, il NAP 2003-2005, il Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2003.....	Pag.	23
1.3.3 La legge finanziaria del 2004	Pag.	25
2. LA SPERIMENTAZIONE DEL REDDITO MINIMO DI INSERIMENTO: IMPATTO DELLA MISURA ED ESITI OCCUPAZIONALI	Pag.	27
2.1 Le caratteristiche della misura e l'impatto sui beneficiari	Pag.	27
2.2 La sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento in ambito occupazionale	Pag.	30
2.2.1 Reddito Minimo di Inserimento ed esiti occupazionali	Pag.	30
2.2.2 I programmi di inserimento lavorativo nei comuni	Pag.	35
2.3 Considerazioni di sintesi sulla sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento.....	Pag.	39
3. LE POLITICHE DI REDDITO MINIMO DELLE REGIONI	Pag.	41
3.1 Il Reddito di cittadinanza in Campania	Pag.	41
3.1.1 Le caratteristiche della misura	Pag.	41
3.1.2 Reddito di cittadinanza e Reddito Minimo di Inserimento	Pag.	43
3.2 Le altre proposte di <i>reddito minimo</i> e i richiami all'esperienza del Reddito Minimo di Inserimento nelle leggi regionali e negli atti di programmazione	Pag.	44
3.2.1 Il Reddito Minimo di Inserimento nella legge regionale di riordino del welfare dell'Emilia-Romagna	Pag.	44
3.2.2 La Toscana: verso il Reddito di cittadinanza sociale?	Pag.	45
3.2.3 Il Reddito Minimo di Inserimento nella riforma del welfare della Puglia	Pag.	46
3.2.4 Il sostegno al reddito nelle linee-guida per la redazione dei Piani di Zona in Sicilia	Pag.	47
3.2.5 Il sostegno al reddito nel Piano sociale regionale della Liguria	Pag.	49
3.2.6 I richiami al Reddito Minimo di Inserimento nei Piani socio-sanitari regionali della Lombardia e del Veneto	Pag.	50
4. IL SOSTEGNO AL REDDITO NELLE POLITICHE SOCIALI E DEL LAVORO DELL'UMBRIA	Pag.	53
4.1 Le politiche sociali: il Piano Sociale Regionale	Pag.	53
4.1.1 L'approccio agli interventi di assistenza economica: progettualità e attivazione delle risorse	Pag.	53
4.1.2 I criteri cui devono ispirarsi le misure di sostegno al reddito	Pag.	54
4.1.3 Il prestito d'onore	Pag.	56
4.2 Le politiche per il lavoro: il sostegno al reddito nella legge regionale 11/2003 e nella sua attuazione	Pag.	57
4.2.1 Le disposizioni della legge regionale 11/2003	Pag.	57
4.2.2 Gli atti di attuazione: Linee transitorie e Piano per le politiche del lavoro	Pag.	57
4.2.3 La sperimentazione di forme integrate di sostegno al reddito per i soggetti svantaggiati	Pag.	59
CONCLUSIONI	Pag.	63
ALLEGATI	Pag.	67
Allegato 1 - Le politiche per il lavoro delle Regioni: alcuni esempi di interventi di inserimento e sostegno al reddito	Pag.	69
Allegato 2 - Il <i>reddito minimo</i> nelle proposte di legge parlamentari	Pag.	75
Allegato 3 - Estratti della normativa di riferimento	Pag.	87
Bibliografia	Pag.	127

INTRODUZIONE

L'Italia e gli interventi di reddito minimo

Gli interventi che garantiscono il raggiungimento di una soglia minima di reddito agli individui o alle famiglie (che qui chiameremo *di reddito minimo*) possono essere suddivisi in *universalistici* (detti anche *incondizionati*), dei quali possono beneficiare *tutti* i cittadini senza restrizioni, o *selettivi* (detti anche *condizionati*), se, al contrario, sono rivolti soltanto a determinate persone, evidentemente in difficoltà economica. A loro volta, tra i primi, troviamo il *basic income* o *reddito di cittadinanza* (cioè una somma monetaria trasferita alla generalità della popolazione) e il *dividendo sociale* (consistente nella ripartizione generalizzata della “ricchezza sociale”). I secondi, sperimentati con varie modalità nei diversi sistemi di welfare e solitamente legati alla cosiddetta “prova dei mezzi”, possono tradursi in forme di *reddito minimo garantito* (che non comporta particolari obblighi per i destinatari), di *reddito minimo di inserimento* (che, invece, prevede la partecipazione dei beneficiari a progetti di inserimento di vario tipo - scolastici, formativi, di integrazione sociale e soprattutto lavorativi), nel *credito di imposta* (bonus fiscali) e nell'*imposta negativa sul reddito* (agevolazioni fiscali che prevedono un trasferimento monetario) (Ponzini, 2003; Busilacchi, 2002)¹.

L'Italia è l'unico Paese dell'Unione Europea (*pre-allargamento*), insieme alla Grecia, a non disporre di un istituto di *reddito minimo* omogeneo a livello nazionale e per tutti i cittadini che si trovano in condizioni di bisogno. Eppure, la Raccomandazione CEE 92/441 aveva invitato i paesi membri a “riconoscere, nell'ambito d'un dispositivo globale e coerente di lotta all'emarginazione sociale, il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana” e a prevedere per le persone le cui risorse, valutate individualmente o come nucleo familiare, siano al di sotto di quelle giudicate sufficienti a coprire i bisogni essenziali, la “concessione di un sostegno finanziario differenziale che consenta loro di disporre effettivamente” di un importo adeguato (CEE, Raccomandazione 92/441). Tuttavia, nonostante questa disposizione e nonostante l'*isolamento* del nostro paese nel panorama europeo sulla materia, a tutt'oggi non è stata ancora prevista una misura di sostegno al reddito siffatta. Un primo tentativo è stato compiuto, come vedremo nelle pagine che seguono, con la predisposizione, nel 1998, del

¹ Le forme di *reddito minimo* di tipo *universalistico* sono oggetto di un dibattito più che altro teorico, anche se di una certa vivacità. Sul tema, cfr. AA.VV., 1997; Busilacchi, 2000, 2002; Del Bo', 2004; Fumagalli, 2001; Fumagalli, Lazzarato, 1999; Martufi, Vasapollo, 1999; Targetti Lenti, 2000, 2001; Van Parijs, 1997.

Reddito Minimo di Inserimento, introdotto in maniera sperimentale per due bienni dapprima in 39, poi in 268 Comuni. Ma, una volta terminata questa esperienza, non si è ritenuto opportuno generalizzare la misura, *stabilizzandola*, su tutto il territorio nazionale, né proseguire in qualche modo sulla strada tracciata, magari con opportuni accorgimenti e correzioni, peraltro inevitabili e auspicati. In breve, nonostante qualche enunciazione di principio non seguita, nei fatti, da applicazioni concrete, si è “tornati indietro” di diversi anni: l’Italia resta un paese *senza una misura nazionale e omogenea di reddito minimo* per le persone in difficoltà².

Le politiche di sostegno al reddito, infatti, nel nostro paese, sono caratterizzate da una notevole frammentazione: gli aiuti economici destinati a chi si trova in situazione di bisogno sono lasciati alla discrezionalità delle decisioni locali e variano in maniera anche sensibile tra le regioni e tra i comuni. Con una efficace espressione, questa situazione è stata definita da *cuius regio, eius religio* (Saraceno, 2002a): a seconda di dove si vive, si ha diritto o meno alle misure di sostegno al reddito, che a loro volta si differenziano tra i diversi territori.

La materia dell’assistenza, com’è noto, è in gran parte di competenza del livello locale: in assenza di criteri definiti a livello nazionale, questa *delega* “ha avuto come esito, accanto a interessanti fenomeni di innovazione [...], l’aumento dei livelli di discrezionalità, quindi anche l’indebolimento di condizioni di cittadinanza comuni” (*ivi*, p. 162)³. In un paese come l’Italia, caratterizzato, come noto, da profondi squilibri tra le sue varie aree, tutto ciò ha comportato una “iniqua territorializzazione” dei diritti sociali “che appaiono tanto meno concreti ed esigibili quanto è più svantaggiata l’area dove si vive e si lavora (o si *cerca* di lavorare)” (Ponzini, 2003, p. 157).

Il sistema di assistenza italiano in tema di sostegno al reddito e, più in generale, di contrasto alle povertà si caratterizza per il *residualismo*, vista la scarsità delle risorse economiche dedicate; l’*assistenzialismo*, essendo prevalenti i trasferimenti monetari rispetto all’erogazione dei

² Per una rassegna sui dispositivi di reddito minimo nei paesi dell’UE cfr. Busilacchi, 2002; Commissione delle Comunità Europee, 1998; Mesini, 2002; Ponzini, 2003. Interessanti considerazioni sono inoltre contenute in Saraceno, 2004. Al riguardo, si può dire che “dietro principi comuni sono raccolte modalità nazionali di attuazione complesse e diversificate. In generale, nei sistemi in cui prevale l’assicurazione sociale fondata sull’esercizio di un lavoro [...], i redditi minimi, prestazioni non contributive che si rivolgono essenzialmente a persone senza lavoro, si sono evoluti al margine dei sistemi di sicurezza sociale”, mentre “laddove l’approccio risulta essere più universale, fondato sui diritti di cittadinanza, il reddito minimo è stato considerato come una componente intrinseca del sistema di protezione sociale” (Mesini, 2003, pp. 5-6). Inoltre, i vari paesi differiscono tra loro anche per “la maggiore o minore distanza del sostegno economico dal livello di pura sussistenza e il tipo di obbligazioni che richiedono ai beneficiari” e “anche per l’importanza che hanno le regole e le pratiche locali nel produrre differenze e specificità all’interno dello stesso paese” (Saraceno, 2004, pp. 13-14).

³ Come vedremo meglio in seguito, a questa situazione il legislatore nazionale ha cercato di porre rimedio a partire dalla metà degli anni novanta, per arrivare all’emanazione della legge 328/2000 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”.

servizi; il *categorialismo*, che si concretizza nell'erogazione dei sostegni a specifiche categorie e non in maniera universale o comunque selettiva ma rivolta alla totalità dei soggetti deboli; il *localismo*, data l'assenza di uniformità di prestazioni sul territorio nazionale (Ires, 2002, pp. 209-210). Questi elementi distintivi del welfare nazionale e il ritardo con cui si è giunti, se non alla predisposizione, alla *discussione* sul *reddito minimo*, sono stati causati, come è stato notato, da “una certa lontananza culturale del burocratismo di Stato dalla società civile e dai bisogni degli esclusi”, da una “frammentazione della conoscenza dei bisogni di assistenza” e da “una cultura delle beneficenza economica più che dei servizi di assistenza e inclusione” (Calza Bini, 2003, p. 162).

Per ovviare alle *carenze* del sistema di welfare italiano sul versante del contrasto alle situazioni di povertà, si tratterebbe, dunque, “di procedere a una riforma complessiva” il cui passaggio cruciale è “l'introduzione di un nuovo istituto generale di garanzia del reddito per tutti i cittadini in stato di bisogno, che elimini o inglobi in sé gran parte degli istituti esistenti” (Paci, 2003, p.100)⁴.

Reddito minimo e lavoro

Gli interventi di *reddito minimo* rappresentano degli strumenti finalizzati ad assicurare *diritti di cittadinanza* alle persone in difficoltà, ma anche delle misure che hanno una valenza sia da un punto di vista politico-sociale, sia, in senso più generale, di “civiltà e cultura sociale” (Turcio, 2003, p. 112) e “un test, un indicatore, di qual è la nostra sensibilità etica e la nostra cultura civile, sociale e politica” (Ranci Ortigosa, 2002, pp. 3-4). Tuttavia, essi non costituiscono certamente una *panacea* per risolvere il problema della povertà e, più in generale, dell'esclusione sociale. Infatti, secondo Saraceno (2004), il sostegno economico non è “l'unico e neppure necessariamente il principale elemento dell'insieme delle risorse disponibili ai beneficiari”, e neanche “il fattore maggiormente determinante le loro strategie”, quanto, piuttosto, “un elemento in un complesso pacchetto che ha contenuti materiali, ma anche relazionali e simbolici importanti” (*ivi*, p. 17).

Inoltre, la stessa autrice sottolinea, con riferimento al Reddito Minimo di Inserimento, che tale misura non avrebbe dovuto o non dovrebbe rappresentare che un *tassello*, seppure importante e essenziale, di un insieme di azioni che interessano diversi settori: politiche di sostegno al

⁴ Inoltre, ci sembra condivisibile che nel campo della povertà e dell'esclusione sociale sia necessaria “un'azione politica pubblica, in quanto gli utenti (cioè gli esclusi) a cui va destinata hanno per definizione scarse o nulle risorse per essere ‘attori attivi’ nell'area della domanda politica di tutela dei loro interessi oggettivi” (Calza Bini, 2003, p. 164).

costo dei figli, riforma degli ammortizzatori sociali, politiche della casa, della scuola, della formazione (Saraceno, 2002a, p. 166), e, aggiungiamo, *politiche attive del lavoro*.

Secondo il Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003, gli interventi di contrasto alla povertà riguardano in primo luogo le politiche attive del lavoro e di sviluppo locale e quelle formative, visto che “un’occupazione adeguatamente remunerata è la via maestra per contrastare la povertà”, anche se l’equazione “disoccupazione-povertà” è valida solo per alcune categorie di soggetti più o meno svantaggiati (Saraceno, 2004). Le cause che portano gli individui e le famiglie a cadere in uno stato di deprivazione materiale non sono solo riconducibili alla mancanza di un’occupazione: la povertà riguarda, anche in Umbria, bambini, anziani, madri “separate”, *working poors*, ecc.⁵.

Tuttavia, nonostante ciò, il *lavoro*, nelle società in cui viviamo, resta, se non il principale, uno dei più importanti *fattori determinanti l’inclusione sociale*, almeno per coloro che si trovano in età lavorativa e sono “abili” all’occupazione⁶. Ecco perché, nelle pagine che seguono, si tratterà il tema del sostegno al reddito in forte connessione con quello dell’inserimento lavorativo: le misure di *reddito minimo*, opportunamente realizzate, possono facilitare l’inserimento occupazionale dei beneficiari, anche se non rappresentano, *tout court*, interventi di politica del lavoro; questi ultimi, tuttavia, soprattutto se prevedono forme di sostegno al reddito, costituiscono uno strumento potenzialmente *di contrasto all’esclusione sociale e alla povertà*.

⁵ Su questo aspetto, cfr. Saraceno (2004) che, come accennato, invita a rivedere “l’equazione ‘disoccupazione-povertà’ che risuona in molti discorsi contemporanei a livello nazionale e soprattutto europeo sulla povertà, sulle politiche più opportune ma anche sui rischi che essa pone alla coesione sociale”. Infatti, “esiste un raggio di rischi e di cause di povertà ben più ampio che la sola disoccupazione e che non può essere affrontato con la sola offerta di occupazione, anche se questa fosse numericamente e sufficiente e finanziariamente adeguata”: ad esempio, “la fine di un matrimonio espone le donne e i bambini al rischio di povertà” e anche la vecchiaia “continua a rimanere un rischio, specie per le donne e specie se interviene una qualche forma di disabilità o non autosufficienza”. In più, “vi sono anche nuove cause di povertà, associate non tanto alla disoccupazione ma a una occupazione ‘flessibile’, o alla immigrazione o alla diffusione di stili di vita non standard” (*id.*, 2004, pp. 24-25). Il citato Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 segnala che “non sempre in un momento e in un contesto dato vi è una domanda di lavoro sufficiente a coprire l’offerta e non sempre chi si trova in povertà è immediatamente in grado di accettare una eventuale occupazione (per formazione inadeguata, per fragilità fisica o psichica, per gravosità del carico familiare di cura)”. Come noto, infatti, “i motivi per cui si entra in povertà sono diversificati, così come lo sono le risorse per uscirne”. Sulla povertà in Umbria, cfr. Osservatorio sulle povertà in Umbria, 1997; 2001; 2004.

⁶ E’ da notare, come diremo in maniera più dettagliata nel Cap. 4, che il regolamento CE n. 2204/2002 include tra gli “svantaggiati” qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro.

Finalità e descrizione della ricerca

Nelle pagine che seguono ci muoveremo, dunque, lungo questo crinale: il tema della ricerca è infatti il *reddito minimo* tra politiche sociali e politiche del lavoro e l'analisi sarà mirata a fornire un quadro di riferimento di quanto è stato predisposto o anche solo *ideato* sia a livello nazionale che dell'Umbria e delle altre Regioni. Si vuole, cioè, tentare di fornire uno *strumento di lavoro e di dibattito* a quanti siano interessati al tema, *in primis* nella nostra regione. Infatti, come noto e come vedremo nel dettaglio, l'Umbria ha approvato nel 2003 la legge 11 sulle politiche attive del lavoro, dove, accanto ad altre misure, viene prevista, all'art. 6, comma 3, la sperimentazione di “progetti pilota rivolti a specifiche fasce di disoccupati, che prevedono contributi mediante i quali si integrano il sostegno al reddito, la formazione e l'aiuto all'occupazione”. L'iter attuativo di tale legge, poi, ha portato alla predisposizione di un bando che prevede il finanziamento, alle Province, di azioni consistenti in “forme integrate e innovative di sostegno al reddito, formazione e incentivi all'occupazione per 150 soggetti svantaggiati”: una sorta di misura *multidimensionale* comprendente un pacchetto di interventi di aiuto economico (*reddito di inserimento* pari a 625 Euro lordi mensili), formazione professionale, tirocini formativi e incentivi all'assunzione a tempo indeterminato.

Il testo che si propone è così suddiviso:

- nel Cap. 1 vengono ricostruiti gli indirizzi di politica sociale nazionale relativi al *reddito minimo*, attraverso un esame della normativa e degli altri atti ufficiali predisposti nell'ultimo decennio: innanzitutto, le indicazioni sul Minimo Vitale della Commissione di indagine sulla povertà del 1996 e della Commissione Onofri del 1997; poi, l'istituzione in via sperimentale del Reddito Minimo di Inserimento e le sue proposte di generalizzazione (legge 328/2000 e indicazioni del Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003); infine, le previsioni contenute nel Patto per l'Italia del 2002, nella legge finanziaria per il 2003, nel Libro Bianco per il Welfare, nel NAP 2003-2005 e nel Rapporto sulle politiche contro la povertà del 2003, fino ad arrivare alla legge finanziaria per il 2004. Questi ultimi atti, di fatto, “cancellano” la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento per annunciare una misura, il Reddito di Ultima Istanza, non ancora predisposta;
- nel Cap. 2 l'attenzione è focalizzata sulla (breve) esperienza del Reddito Minimo di Inserimento in Italia nel primo biennio di attuazione (1998-2000), con un'analisi della sperimentazione della misura relativa al suo impatto sul sistema di welfare italiano e sui beneficiari, con particolare riferimento ai suoi esiti più strettamente *occupazionali*, cioè quanto questo nuovo istituto abbia aiutato i destinatari a *trovare lavoro*. Vengono passate in

rassegna le modalità di attuazione dei progetti di inserimento lavorativo, anche con specifico riferimento ai singoli Comuni oggetto della sperimentazione;

- nel Cap. 3 la riflessione si sposta sul piano regionale, attraverso una ricognizione degli indirizzi e degli interventi delle Regioni che prevedono forme di *reddito minimo*: dal punto di vista delle politiche sociali, si è voluto indagare se e in che misura le Regioni intendano proseguire l'esperienza sperimentale nazionale del RMI e quanto vogliano investire su forme di sostegno economico di carattere universale accompagnate da interventi di inserimento socio-lavorativo, mentre, dal punto di vista delle politiche per il lavoro, è stato realizzato un primo breve *focus* di approfondimento su alcuni interventi (da realizzare o proposti) di politica attiva del lavoro delle Regioni, caratterizzati dalla previsione di forme di sostegno al reddito;

- nel Cap. 4 vengono analizzati gli indirizzi regionali umbri sul tema oggetto della ricerca, di nuovo sotto la duplice prospettiva delle politiche sociali e di quelle per il lavoro: nel primo caso, in assenza di una misura regionale di *reddito minimo*, ci è sembrato comunque utile analizzare quanto è stato disposto dalla Regione Umbria sulle misure di sostegno al reddito; nel secondo, invece, viene dettagliatamente illustrata la legge regionale 11/2003 e i suoi atti di attuazione nelle parti che prevedono, come detto, la sperimentazione di progetti pilota di sostegno al reddito, formazione professionale, tirocini formativi e aiuti all'occupazione.

- nelle Conclusioni si cerca di fornire alcune indicazioni sulla predisposizione di misure di *reddito minimo*.

- in Allegato, infine, vengono riportati alcuni esempi di interventi di inserimento lavorativo e sostegno al reddito desunti da un'analisi delle politiche per il lavoro delle Regioni; una ricognizione delle principali proposte di legge parlamentari concernenti il *reddito minimo* presentate nella legislatura in corso; gli estratti della principale normativa (europea, nazionale, e delle Regioni) reperita e analizzata in questo studio, con l'obiettivo di mettere a disposizione degli interessati alcuni materiali utili e di "prima fonte".

La ricerca che presentiamo è maggiormente orientata a descrivere gli aspetti più strettamente connessi alle politiche sociali, rispetto a quelli delle politiche per il lavoro. Ciò si giustifica in parte per le caratteristiche dell'oggetto principale dell'indagine, cioè il sostegno al reddito, misura tipica e tra le più antiche dell'assistenza sociale, in parte perché lo studio si inserisce nel Progetto Prassi "Azioni di sostegno e potenziamento della progettazione degli interventi delle politiche attive del lavoro", ai cui risultati si rinvia per ogni eventuale

approfondimento sul tema. Questo parziale “sbilanciamento”, tuttavia, non ci sembra compromettere l’obiettivo principale dell’indagine.

1. IL REDDITO MINIMO NELLE POLITICHE SOCIALI NAZIONALI

1.1 Il Minimo Vitale nelle proposte della Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione e della Commissione Onofri

La Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione nel 1996 propone l'istituzione di una garanzia di reddito minimo "per coloro che ne sono del tutto privi o hanno entrate al di sotto di tale minimo" (Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, 1996, p. 19). Il criterio cui si ispira la misura, denominata Minimo Vitale (MV), è di tipo universalistico, in quanto ne possono usufruire tutti i cittadini residenti con reddito insufficiente⁷.

Il MV non si limita a garantire condizioni minime di sussistenza, ma, nelle intenzioni dei proponenti, dovrebbe favorire anche l'integrazione sociale di chi lo riceve. Infatti, l'intervento è composto da un trasferimento monetario ("assegno di Minimo Vitale") e da "una serie di misure e progetti di integrazione e di inserimento sociali adeguati ai bisogni, alle capacità e alle condizioni dei diversi soggetti"⁸ (*ibidem*), come, ad esempio, programmi di formazione, di orientamento al mercato del lavoro, lavori socialmente utili, ecc.

L'importo previsto è pari a quello della pensione sociale, che, per il 1997, corrisponde a poco più di 5.000.000 di Lire annui. L'integrazione economica, nella proposta, è completa: essa coprirebbe, cioè, l'intera differenza tra il reddito già percepito dal beneficiario e la soglia della povertà. La prova dei mezzi, prevista per fruire dell'integrazione, fa riferimento alle soglie di reddito dell'intero nucleo familiare di appartenenza del potenziale beneficiario, anche se il titolare effettivo dell'assegno è l'individuo singolo.

La gestione della misura è affidata al livello locale, in base al presupposto che solo a questo livello possono essere effettuati in maniera efficiente l'accertamento del bisogno e la definizione dei progetti di integrazione. Il finanziamento è a carico del bilancio dello Stato, ma nella proposta non sono indicate le forme di copertura.

Successivamente, la Commissione "Onofri" (Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997), nella Relazione che ne ha concluso i lavori, fa riferimento ad una riforma degli istituti assistenziali del welfare italiano. Una delle linee di intervento proposte riprende, in parte, quanto indicato dalla precedente Commissione e riguarda proprio la previsione di "un *unico istituto di minimo vitale* che assolva in modo

⁷ In particolare, i fruitori della misura sarebbero tutte le persone che hanno il diritto di beneficiare della pensione sociale e della pensione di invalidità civile e i cittadini temporaneamente con reddito nullo o insufficiente.

⁸ Questa "duplice composizione", come vedremo, caratterizzerà anche il Reddito Minimo di Inserimento.

articolato il ruolo di sostegno dei redditi più bassi, inglobando anche le funzioni [...] svolte dagli istituti di carattere categoriale”⁹ (*ivi*, p. 98). Nelle sue linee generali, il Minimo Vitale dovrebbe aiutare coloro che hanno, indicativamente, risorse inferiori al 50 o 60% del reddito medio pro-capite, offrendo a qualunque individuo, indipendentemente dal genere, dalla classe sociale, dalla professione, che si trova in condizione di indigenza una *rete di protezione*. Tale rete deve essere costituita da *sostegni economici* o dalla “*offerta di opportunità e servizi*” (*ivi*, p. 99).

La situazione di povertà dei beneficiari è valutata in base alle risorse del nucleo familiare. L’ammontare del sostegno economico è pari alla metà della differenza tra il reddito familiare equivalente dei beneficiari e il reddito corrispondente alla soglia di povertà. Secondo i promotori della misura, il MV è “costruito in modo da attenuare la *trappola della povertà*”: infatti, non incentiverebbe il beneficiario “a cullarsi in una situazione di bisogno protetta dalla ‘carità’ pubblica” perché reintegrerebbe “solo parzialmente la distanza tra le risorse del soggetto e la soglia di [...] povertà” (*ivi*, p. 100)¹⁰.

Il MV, inoltre, mira “al reinserimento nel mondo del lavoro dei beneficiari” (*ibidem*). L’assegno, infatti, deve essere erogato “per periodi limitati e solo se i beneficiari soddisfano condizioni di disponibilità al lavoro”, definita “in modo molto stringente”, che “deve riguardare l’accettazione di offerte di lavoro di qualsiasi natura, anche a tempo parziale e provenienti da località diverse da quelle di residenza (compatibilmente con la sostenibilità dei costi aggiuntivi che ciò comporterebbe per l’interessato)” (*ivi*, p. 101)¹¹. In caso di rifiuto, l’erogazione dovrebbe cessare.

⁹ Le altre due “colonne portanti” della riforma, secondo la Commissione Onofri, devono essere il rafforzamento della separazione tra assistenza e previdenza e la realizzazione di un’ampia e diffusa rete di servizi sociali.

¹⁰ La Commissione Onofri definisce e chiarifica alcune parole-chiave del dibattito su povertà e reddito minimo, nella convinzione che “nei processi di cambiamento istituzionale, anche il vocabolario può aiutare le riforme” (Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997, p. 117). Tra queste, compaiono le “trappole della povertà e della disoccupazione”, descritte come “sindromi in cui possono venire a trovarsi ipotetici beneficiari di reddito minimo [...] con scarse qualifiche professionali”, che, accettando un lavoro a basso salario, “perderebbero la prestazione, finendo per trovarsi in condizioni solo marginalmente migliori di prima in termini di reddito e dunque sempre in povertà” (*ivi*, p. 121). Se mal congegnato un istituto di reddito minimo può “intrappolare i suoi beneficiari intorno alla soglia di povertà e addirittura incentivare la disoccupazione” (*ibidem*), perché, appunto, può rendere non conveniente trovare un lavoro. Sarebbe possibile contrastare questo fenomeno definendo “percorsi ‘intelligenti’ di transizione dall’assistenza sociale al lavoro, che prevedano, ad esempio, franchigie fiscali per le prime quote di reddito guadagnato (i cosiddetti *income disregards*), schemi di imposta negativa sul reddito, forme di sussidio ai salari più bassi (i cosiddetti *in-work-benefits*), ecc.” (*ibidem*).

¹¹ “L’offerta di reddito minimo a chi insieme è povero e non ha un lavoro trova di solito due tipi di obiezioni: si sostiene, da un lato, che non si dovrebbe fornire un reddito, ma un lavoro e si sottolineano i rischi di emarginazione sociale; altri sottolineano la possibilità di comportamenti dolosi e il rischio di incentivo al lavoro sommerso. Si tratta di preoccupazioni giuste: per questo si prevede che nel caso di uno o più inoccupati all’interno di una famiglia [...] si considerino ulteriori condizioni, oltre alla verifica delle risorse, per la fruizione della prestazione” (Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997, pp. 100-101). Secondo i promotori della misura, inoltre, l’assegno può essere erogato solo a condizione che il

Da un punto di vista gestionale, il MV richiede la collaborazione delle comunità locali, dovendo essere integrato con le politiche assistenziali territoriali; inoltre, necessita dell'integrazione con le politiche attive del lavoro.

Per il finanziamento della misura, si suggerisce l'opportunità di agire attraverso le imposte generali. Secondo i calcoli effettuati,

l'istituzione di un assegno di minimo vitale con destinazione quasi universale, in grado di garantire un'integrazione del 50% della differenza tra le risorse a disposizione e una soglia di povertà pari al 50-60% del reddito procapite, potrebbero comportare, in primissima approssimazione, un impiego di risorse valutabile in 12-15 mila miliardi [delle vecchie Lire]" (ivi, p. 103).

1.2 Il Reddito Minimo di Inserimento: sperimentazione e proposte di estensione

1.2.1 La sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento¹²

Dopo i lavori delle due Commissioni, nel 1998 è stata predisposta una misura di sostegno al reddito innovativa nel panorama delle politiche sociali italiane, il Reddito Minimo di Inserimento (RMI)¹³, introdotto in maniera sperimentale, per un primo biennio, in 39 Comuni, e, per un secondo, in ulteriori 268 Comuni¹⁴. La previsione di questo istituto, come accennato nell'Introduzione, ha permesso di adeguare, seppure per un breve periodo e soltanto in alcuni Comuni, le politiche italiane di sostegno al reddito e, in generale, di inclusione sociale allo standard europeo.

Il RMI è una misura che potremmo definire *bi-dimensionale*: da un lato, si tratta di un intervento prettamente *di contrasto alla povertà*, attivato mediante trasferimenti monetari integrativi del reddito delle persone impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli e esposte al rischio della marginalità sociale; dall'altro,

beneficiario dimostri di aver lavorato in maniera *regolare* per alcuni mesi nel corso dell'anno. Per i soggetti impegnati in lavori di cura familiare, "la disponibilità al lavoro potrebbe essere considerata in maniera meno stringente" (ivi, p. 101).

¹² Alcune considerazioni qui esposte riprendono quanto già scritto in Carlone, 2004.

¹³ Il RMI è stato introdotto con la legge finanziaria del 1998 (legge 449/97) e con il decreto legislativo 237/98. Il successivo decreto del Ministro per la solidarietà sociale del 5 agosto 1998 ha individuato il gruppo di 39 Comuni oggetto della sperimentazione. La legge finanziaria del 2001 (legge 388/2000) ne ha disposto il prolungamento, allargandola ad altri 268 Comuni. Sul Reddito Minimo di Inserimento cfr. Accorinti, 2003; Benassi, Mingione, 2003; Borghi, 2004; Calza Bini, 2003; Esposito, 2002; Ficarra, 2002; Ires, 2002; Irs - Fondazione Zancan - Cles, 2001a, 2001b, 2001c, 2001d, 2001e; Mesini, Ranci Ortigosa, 2004; Negri, 1998; Paci, 2003; Pasquinelli, 2002; Ponzini, 2003; Ranci Ortigosa, 2002, 2003; Rovati, 2003; Saraceno, 2002a, 2002b, 2003a; Silveri, 2000; Turcio, 1999, 2003a, 2003b.

¹⁴ Per una descrizione accurata della misura, della sua attuazione e dell'impatto sui beneficiari rimandiamo al Cap. 2. Qui, riprendiamo solo alcuni elementi utili a inserire il nuovo istituto nella panoramica delle proposte e delle misure riguardanti il *reddito minimo* elaborate a livello nazionale.

è un intervento diretto a perseguire (oltre all'autonomia economica) l'*integrazione sociale* dei soggetti e delle famiglie destinatari, attraverso programmi personalizzati di inserimento.

La misura, visto il suo carattere innovativo nel panorama delle politiche sociali italiane, è stata prevista in via sperimentale: l'obiettivo della sua prima attuazione era quello di verificarne l'efficacia, l'idoneità e gli effetti della mobilitazione delle risorse a livello locale.

In base a quanto previsto dalla normativa istitutiva, la titolarità dell'attuazione del RMI è del Comune, che definisce le modalità della presentazione della domanda e della verifica della sussistenza dei requisiti. Il finanziamento grava per "almeno il 90%" sul Fondo politiche sociali nazionale e "fino al 10%" sul bilancio proprio dei Comuni, mentre i costi di gestione sono a totale carico dei Comuni¹⁵.

La soglia di povertà che permette l'accesso è pari a 258,23 Euro mensili (L. 500.000 del vecchio conio) per una persona che vive da sola, in assenza del possesso di qualsiasi tipo di appezzamento o di immobile non destinato all'abitazione del beneficiario, con la previsione di "equivalenze" a seconda della consistenza del nucleo familiare e diverse priorità di accesso e requisiti. L'ammontare dell'integrazione del reddito è pari alla differenza tra la soglia di povertà e il reddito percepito.

Come detto, il RMI è costituito non solo da un sostegno economico, ma anche da interventi di integrazione sociale, personalizzati e concordati, che hanno lo scopo di favorire il superamento dell'emarginazione attraverso la promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica delle persone. Il RMI, quindi, rappresenta una novità assoluta per le politiche sociali italiane, che non hanno mai previsto una misura che combini un intervento

volto a fronteggiare le situazioni di grave povertà economica delle famiglie mediante una erogazione monetaria certa e definita, con un intervento di inserimento sociale e occupazionale, volto a stimolare, coinvolgere e accompagnare i destinatari lungo un processo di riduzione del bisogno e di fuoriuscita dalla marginalità (Irs - Fondazione Zancan - Cles, 2001b, p. 3).

¹⁵ Benassi e Mingione fanno notare che "la sperimentazione si è basata su un asse stretto tra governo centrale, che finanzia e fissa le regole e gli standard di attuazione, e Comuni, che implementano l'intervento. [...] Questa architettura è stata superata sia dalla legge di riforma dell'assistenza sia, soprattutto, dalla *devolution* costituzionale delle competenze assistenziali alle regioni" (Benassi, Mingione, 2003, p. 96). Secondo gli stessi autori, "forse non è un caso che nell'impianto della sperimentazione del RMI non venga dato molto spazio alle Regioni per competenze intermedie fra Stato e Comuni. Il programma italiano, infatti, è ispirato all'impianto originario francese, notoriamente a forte centralizzazione (*ivi*, p. 89).

1.2.2 Il Reddito Minimo di Inserimento nella legge 328/2000

La legge 328/2000, “legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, prevede la generalizzazione del Reddito Minimo di Inserimento su tutto il territorio nazionale¹⁶. L’art. 23, comma 1, infatti, dispone che il Governo, tenuto conto dei risultati della sperimentazione, definisca modalità, termini e risorse per l’estensione dell’istituto come misura generale di contrasto della povertà, alla quale vanno ricondotti, tra l’altro, e sempre per espressa previsione legislativa, anche gli altri interventi di sostegno del reddito.

In più, al comma 2 dello stesso articolo, il RMI è inserito nell’ambito dei *livelli essenziali delle prestazioni sociali*, individuati all’art. 22, erogabili sotto forma di beni e servizi “secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale”. Tali livelli sono di estrema importanza per l’assetto del sistema di welfare italiano, così come disegnato, almeno, dalla legge 328/2000 e dalla modifica del Titolo V della Costituzione. Infatti, il nuovo art. 117 di quest’ultima prevede che la materia assistenziale venga affidata all’esclusiva competenza delle Regioni. Allo Stato spetta, però, “la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Si tratta, in buona sostanza, di una sorta di *soglia minima di assistenza* che dovrebbe essere garantita a tutti i cittadini italiani in maniera uniforme, indipendentemente dal territorio di residenza e in modo tale da superare la tradizionale frammentarietà e discrezionalità del sistema dei servizi sociali del nostro paese. La legge 328/2000, emanata prima della riforma costituzionale, indica in maniera, a dire il vero, assai generica quali interventi debbano essere ricompresi nei livelli essenziali delle prestazioni sociali¹⁷: tra questi

¹⁶ La legge 328/2000 interviene in materia organica e complessiva sul sistema di welfare italiano: introduce il principio dell’*universalismo* dei diritti sociali, che diventano *esigibili*; il *metodo della programmazione*; l’*approccio promozionale* nella logica del superamento della sola risposta al disagio conclamato; un sistema di *welfare delle responsabilità condivise*, in cui il pubblico assume il compito di regia in un’ottica di *governance* e dove viene riconosciuto un ruolo fondamentale anche ai soggetti sociali e privati così come ai cittadini, alle famiglie, alle comunità. Sul nuovo assetto delle politiche sociali italiane e per un approfondimento di tale legge, cfr. Balboni, Baroni, Mattioni, Pastori, 2003; Breda, Micucci, Santanera, 2001; Formez, 2003; Gori, 2004a; Magistrali, 2003; Maggiani, 2002; Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2002; Ranci Ortigosa, 2004; Ranci Ortigosa, De Ambrogio, 2004; Spi Cgil-Osservatorio sulle politiche sociali, 2002.

¹⁷ L’elenco comprende misure di contrasto della povertà, misure economiche per favorire la vita autonoma, interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio, misure per il sostegno delle responsabilità familiari, misure di sostegno alle donne in difficoltà, interventi per la piena integrazione delle persone disabili, interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, informazione e consulenza alle persone e alle famiglie.

viene fatto esplicito riferimento, al Reddito Minimo di Inserimento, definito, all'art. 23, come intervento di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito "nell'ambito" delle misure previste, all'art. 22, tra i livelli essenziali. Senza entrare nel merito della concreta definizione di questi ultimi, a tutt'oggi non ancora effettuata e oggetto di un vivace dibattito sia istituzionale che scientifico¹⁸, ai fini del nostro studio ci interessa sottolineare che il RMI costituisce, almeno in linea di principio e in attesa di una (ipotetica e futura) definizione normativa più accurata, una misura *essenziale* nel sistema di welfare italiano: il legislatore del 2000, cioè, ha inteso inserire l'istituto tra le prestazioni universalmente garantite ai cittadini italiani, riconoscendogli, dunque, una valenza fondamentale e un ruolo di "misura generale di contrasto alla povertà" e di inclusione sociale¹⁹.

1.2.3 Il contrasto alla povertà nel Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003

In attuazione dell'art. 18 della stessa legge 328/2000, il Governo, nell'aprile del 2001, ha predisposto il primo Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003²⁰. In esso, le politiche contro la povertà vengono strettamente legate a quelle lavorative e viene posto l'accento sulla necessità di diversificare gli interventi al fine di migliorarne l'efficacia, in un'ottica *promozionale* delle capacità individuali. Inoltre, si ribadisce l'opportunità di estensione su tutto il territorio nazionale del RMI e si suggerisce di inserire le politiche di contrasto alla povertà all'interno della programmazione sociale di territorio, attraverso lo strumento dei Piani di Zona²¹. L'obiettivo 3 del Piano, infatti, si propone di potenziare gli

¹⁸ Per una rassegna di tale dibattito, si rimanda a AA.VV., 2003a; AA.VV., 2003b; Gori, 2004a. Si sottolinea che i livelli essenziali delle prestazioni *sociali* non sono da confondere con i livelli essenziali dell'assistenza *sanitaria* (LEA), riguardanti le prestazioni e i servizi che il Servizio Sanitario Nazionale è tenuto a garantire a tutti i cittadini e definiti dal dpcm del 29 novembre 2001.

¹⁹ Riguardo agli aspetti economici di una eventuale generalizzazione del RMI su tutto il territorio nazionale, il Rapporto di valutazione della misura (Irs - Fondazione Zancan - Cles, 2001a - vedi Cap. 2) stima che il fabbisogno finanziario annuale necessario sarebbe oscillante tra i 4.600 ed i 6.000 miliardi delle vecchie lire (*ivi*, p. 23). Tuttavia, si tratta di una stima "che non tiene conto della possibilità che il RMI si configuri come una misura sostitutiva di precedenti forme di assistenza". Sul tema, è utile anche riportare quanto previsto nella proposta di legge n. 3619 - Camera dei Deputati - XIV legislatura (una cui scheda riassuntiva è riportata in allegato), i cui firmatari fanno riferimento alla area dell'Ulivo, che mira a introdurre nel nostro ordinamento il RMI praticamente così come è stato sperimentato. Nella proposta si legge che se tutti i potenziali beneficiari facessero domanda per usufruire del RMI, l'onere complessivo derivante dall'integrazione del reddito sarebbe di 6 miliardi di euro su base annua. Anche in questo caso, tuttavia, "con ogni probabilità l'onere effettivo risulterà inferiore per diverse ragioni", per cui lo stanziamento a regime previsto è pari a 4,5 miliardi di euro su base annua, cifra più alta di quella stimata nel Rapporto di valutazione.

²⁰ Dpr 3 maggio 2001.

²¹ La legge 328/2000 prevede, all'art. 19, che i Comuni, associati negli ambiti territoriali, provvedono, secondo le indicazioni del Piano regionale, a definire il Piano di Zona, che individua gli obiettivi strategici, le priorità di intervento, gli strumenti, le modalità organizzative e le risorse finanziarie per la realizzazione del sistema integrato dei servizi sociali a livello locale. Sui Piani di Zona cfr. De Ambrogio, 2004; Battistella, De Ambrogio, Ranci Ortigosa, 2004.

interventi volti a contrastare la povertà, che, secondo quanto si legge nel documento, “riguardano innanzitutto le politiche attive del lavoro e di sviluppo locale e le politiche formative”. In particolare, si afferma che un’occupazione remunerata in maniera adeguata è “la via maestra” per combattere i fenomeni di disagio economico e di esclusione sociale. Tuttavia, bisogna considerare che non sempre “vi è una domanda di lavoro sufficiente a coprire l’offerta” e “non sempre chi si trova in povertà è immediatamente in grado di accettare una eventuale occupazione (per formazione inadeguata, per fragilità fisica o psichica, per gravosità del carico familiare)”. In più, vanno considerati i cosiddetti *working poors*, coloro che sono poveri nonostante abbiano una occupazione ma ricevono un remunerazione non adeguata ai bisogni familiari o individuali. Questa diversità delle situazioni porta necessariamente ad una diversificazione delle politiche, che devono tenere conto della *molteplicità* e dell’*eterogeneità* dei bisogni di chi si trova in difficoltà, “non tanto per quanto riguarda il sostegno economico, ma [per ciò che concerne] le misure di accompagnamento sociale e il tipo di patti che si stipulano” con i beneficiari dell’aiuto monetario²².

Il Piano nazionale indica anche alcune direzioni verso cui dovrebbero andare gli interventi di assistenza economica nel breve periodo, nella prospettiva di intervento prevista dal RMI e in attesa che questa misura venga messa a regime:

- uniformità e chiarezza dei criteri di accertamento del reddito;
- riferimento al bisogno e non alla appartenenza categoriale;
- orientamento alla valorizzazione delle capacità e potenzialità dei soggetti;
- sviluppo di forme di accompagnamento sociale in collaborazione con i diversi soggetti pubblici, non lucrativi e privati presenti sul territorio;
- inserimento di queste attività nei piani di sviluppo locale.

Secondo il Piano nazionale, il RMI rappresenta, in prospettiva, lo “strumento di base di una politica di alleviamento della povertà per chi, in modo più o meno temporaneo, non ha le risorse personali o le opportunità necessarie per essere economicamente autonomo”. L’aiuto monetario da solo non basta: ad esso occorre accompagnare interventi di incentivazione alla formazione e alla riqualificazione (rispettivamente per i giovani e per gli adulti), di facilitazione all’accesso all’abitazione e all’utilizzo dei servizi sociali e sanitari, nonché

²² Nel Piano si legge poi che “in assenza di una misura nazionale di sostegno al reddito di ultima istanza, i governi locali (regionali, provinciali e comunali) hanno sviluppato negli anni modalità di intervento fortemente diversificate nel livello di sostegno, nei soggetti beneficiari, nella durata dei benefici. Tale diversificazione raramente è spiegabile con la diversità dei bisogni; viceversa produce forti disuguaglianze tra cittadini a parità di bisogno oltre che forme di discrezionalità difficilmente accettabili”.

interventi tesi a ridurre l'evasione scolastica. In particolare, poi, i Piani di zona dovranno prevedere, accanto alle misure di cui si è appena detto, anche la sperimentazione,

sotto la regia delle Regioni, di forme di erogazione di 'pacchetti di risorse' (integrazione del reddito, accesso gratuito ai trasporti, aiuti per il pagamento delle utenze e per l'acquisto di alcuni beni di consumo, ecc.) alle famiglie e agli individui in condizione di povertà

e "di 'contratti di inserimento' con i beneficiari di aiuti economici, in collaborazione con i diversi soggetti presenti sul territorio"²³.

1.3 La fine della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento: verso il "Reddito di Ultima Istanza"?

1.3.1 Il Patto per l'Italia e la legge finanziaria del 2003

Il 5 luglio del 2002, successivamente al cambiamento di orientamento politico della maggioranza parlamentare, è stato sottoscritto dal Governo e dalle parti sociali (con alcune significative eccezioni) il Patto per l'Italia. In esso viene sancita, in sostanza, la *fine* della sperimentazione del RMI, giudicata una misura "impraticabile", o quantomeno la volontà di non estenderlo su tutto il territorio nazionale ma di proseguirne l'esperienza solo in via transitoria, e annunciata la predisposizione di uno strumento "di ultima istanza"²⁴. In particolare, il punto 2.7 del Patto prevede, appunto, che "il sistema di sostegno al reddito verrà completato da uno strumento di ultima istanza, caratterizzato da elementi solidaristici e finanziato dalla fiscalità generale". Infatti, "la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale". Al Governo e alle parti sociali firmatarie, dunque, appare "preferibile realizzare il cofinanziamento, con una

²³ Nel giugno del 2001, il Governo ha predisposto il Piano Nazionale di Inclusione (National Action Plan, NAP), in cui veniva ribadita l'utilità del RMI quale elemento di un efficace sistema di contrasto alla povertà e come fattore di riduzione della frammentarietà delle misure di questo tipo: "la forte differenziazione territoriale in termini di protezione e di quantità e qualità dei servizi [di contrasto alla povertà] offerti induce la necessità della estensione dei diritti soggettivi alla assistenza a livello nazionale e di una riduzione/eliminazione della frattura tra categorie di cittadini con sufficienti diritti previdenziali e categorie di cittadini che devono fare riferimento a strumenti assistenziali, sviluppando un sistema efficace di contrasto alla povertà di cui il Reddito Minimo di Inserimento rappresenta un elemento importante". In allegato al Piano è stata riportata quale buona pratica una scheda descrittiva della misura.

²⁴ Cfr. Boeri, Perotti, 2002b. E' stato osservato, comunque, che "il Governo di centro-sinistra, che aveva introdotto in via sperimentale la misura, non ha portato a termine il percorso; fondamentalmente a causa di dissidi con i sindacati, il *focus* si è spostato sugli ammortizzatori sociali e le risorse finanziarie disponibili sono state utilizzate per un'integrazione delle pensioni al minimo" (Mesini, Ranci Ortigosa, 2004, p. 72).

quota delle risorse del Fondo per le politiche sociali, di programmi regionali, approvati dall'amministrazione centrale, finalizzati a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure di integrazione del reddito". In questo quadro, "l'amministrazione centrale avrà un ruolo di coordinamento e di controllo sull'andamento e sui risultati dei programmi medesimi" e "l'eventuale prosecuzione dell'esperimento relativo al Reddito Minimo di Inserimento dovrà essere coerente con le finalità sopra descritte e con gli obiettivi di contrasto dell'economia sommersa".

In pratica, il Governo e le parti sociali firmatarie del Patto annunciano un cambiamento di rotta negli strumenti di contrasto alla povertà e, in particolare, di sostegno al reddito: ponendo l'accento, di fatto, sulle competenze regionali in materia di welfare e marcando il carattere *di ultima istanza* delle future misure di aiuto economico, smentiscono gli sforzi fino a quel momento compiuti dall'amministrazione centrale finalizzati ad introdurre una misura generale di contrasto alla povertà uniforme a livello nazionale e legata strettamente ad interventi di inserimento sociale e non meramente *riparativi*.

Con la legge finanziaria del 2003 (legge 289/2002), poi, è stata bloccata di fatto l'esperienza del RMI nei Comuni dove era stata avviata la sperimentazione, non essendo stati previsti finanziamenti aggiuntivi per la misura²⁵.

1.3.2 Il Libro Bianco sul Welfare, il NAP 2003-2005, il Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2003

Tre documenti predisposti dal Governo nel 2003 confermano le indicazioni accennate nel precedente Patto per l'Italia riguardo alle misure di contrasto alla povertà e al RMI.

Nel primo di questi, il "Libro Bianco sul Welfare", del febbraio del 2003, il tema della povertà viene affrontato marcando la distinzione tra bisogni economici derivanti dalla mancanza di lavoro e carenze dovute a percorsi di esclusione sociale. Infatti, dopo aver ribadito l'impraticabilità del RMI negli stessi termini in cui era stata espressa nel Patto per l'Italia²⁶, si individua un nuovo istituto, il *Reddito di Ultima Istanza* (RUI), "da realizzare e co-finanziare in modo coordinato con il sistema regionale e locale",

²⁵ Successivamente, sono stati stanziati 35 milioni di Euro per 19 Comuni coinvolti nella sperimentazione del RMI al fine di favorire, nelle intenzioni del Governo, l'uscita dalla misura: "il perché si sia giunti a questa determinazione riflette probabilmente le sfasature esistenti tra i tempi reali di avvio della sperimentazione a partire dalla prima fase" (Turcio, 2003, p. 112). I 267 Comuni entrati nella seconda fase della sperimentazione hanno proseguito l'attuazione della misura fino al 2004.

²⁶ Appena un mese dopo l'emanazione del Libro Bianco, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ha dichiarato che il RMI "non ha determinato effetti coerenti con gli obiettivi di inclusione sociale previsti nel provvedimento, interessando un numero di soggetti troppo elevato, in contrasto con la logica di ultima istanza che un intervento del genere avrebbe dovuto avere" (citato in Accorinti, 2003, p. 141).

attraverso programmi che distinguano in modo finalizzato le carenze reddituali derivanti esclusivamente da mancanza di opportunità lavorativa (da affrontare attraverso politiche attive del lavoro che evitino l'istaurarsi di percorsi di cronicità e dipendenza assistenziale) e carenze tipiche delle fragilità e marginalità sociali che necessitano di misure di integrazione sociali e reddituali (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2003, p. 37).

Nel luglio del 2003 viene poi approvato il “Piano d’Azione Nazionale contro la povertà e l’esclusione sociale 2003-2005” (NAP 2003-2005), dove si ribadisce la volontà del Governo di voler ripensare le caratteristiche delle politiche di sostegno al reddito e si “annuncia” (di nuovo) la predisposizione (“entro l’anno corrente”) del RUI. Nel documento si trovano le prime indicazioni di una qualche operatività relative a questo nuovo strumento, che, nelle intenzioni, “presenta elementi di universalità accanto ad elementi di selettività, tale da qualificarlo come strumento di ultima istanza per soggetti e categorie socialmente fragili, genericamente con scarse *chances* lavorative e reddituali”. E’ prevista una stretta cooperazione tra livello nazionale e livello regionale,

con un’accentuazione del peso delle componenti locali, in parte quale conseguenza delle modifiche istituzionali legate alla riforma del Titolo V della Costituzione, in parte per introdurre schemi di incentivazione alle amministrazioni locali per operare in maniera sinergica, in parte per colmare le profonde diversità di situazioni tra realtà locali in termini di costo della vita, natura della povertà, intensità dei disincentivi all’occupazione regolare.

Nonostante queste indicazioni, la misura resta tuttavia non ben definita: appare chiara la volontà governativa di accantonare il RMI, mentre non sono altrettanto percepibili i contenuti del RUI, che, stando a quanto scritto, dovrebbe essere rivolto “genericamente” a soggetti svantaggiati e fondato su una sorta di “doppia gestione” Stato-Regioni.

Nel novembre del 2003, infine, viene esteso il “Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale”. Anche in questo documento il RMI viene sconfessato, a favore del RUI, principalmente per due motivi: il basso “tasso di fuoriuscita” dal provvedimento per effetto di un miglioramento della condizione di partenza che questa misura avrebbe evidenziato e il “rischio di paternalismo” che deriverebbe dalla partecipazione ai programmi di inserimento.

Secondo la Commissione, poi, al fine di valutare l’efficacia delle misure di contrasto alla povertà, si dovrebbe

guardare a tutti i segnali positivi che vanno: a) nella direzione dell'offerta incrementale di opportunità economiche altrimenti inesistenti; b) della responsabilizzazione individuale e della possibilità di esercitarla; c) della ricostruzione di reti sociali virtuose; d) della fuoriuscita dal circuito perverso dell'indebitamento, dello sfruttamento e della marginalità (Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, 2003, p. 40),

obiettivi, a dire il vero, rintracciabili anche nella logica del RMI.

Il Rapporto in oggetto tenta di fornire alcune indicazioni sul RUI, che “nei fatti dovrebbe intervenire là dove non riusciremo ad arrivare le politiche per lo sviluppo dell'occupazione e per la redistribuzione del reddito su base fiscale” (*ivi*, p. 39). La Commissione riconosce che, “al pari del RMI”, anche il RUI “non potrà evitare i problemi connessi alla ‘prova dei mezzi’ e alla disponibilità di risorse professionali ed economiche adeguate” (*ibidem*). Inoltre (e, ancora, al pari del RMI, aggiungiamo), “anche il RUI non potrà limitarsi solo alle erogazioni monetarie, ma dovrà avvalersi di strumenti di assistenza e di accompagnamento sociale” (*ibidem*). Secondo la Commissione, infine, “sembra logico che l'ammontare del RUI sia tale da ‘scoraggiare’ il rifiuto di un reddito da lavoro, senza però escludere la possibilità d'integrazioni al minimo, là dove il RUI fosse l'unica forma di sostentamento della singola persona o del suo nucleo familiare” (*ibidem*)²⁷.

1.3.3 La legge finanziaria del 2004

Il RUI compare per la prima volta in un testo normativo nella legge finanziaria del 2004 (legge 350/2003), all'art. 3, comma 101. In esso si prevede che

lo Stato concorre al finanziamento delle regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro.

La co-gestione Stato-Regioni del RUI, di cui dicevamo prima, viene “allargata” al finanziamento, visto che nella legge viene espressamente previsto che lo Stato “co-finanzi” le regioni che istituiscono la misura.

Il comma 103 della stessa legge, poi, prevede che le modalità di attuazione della misura siano stabilite da uno o più decreti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con

²⁷ Dubbi e perplessità sorgono su un ulteriore suggerimento fornito dalla Commissione, quando scrive che “l'accertamento delle condizioni di accesso richiede idonei strumenti di verifica, ma anche la creazione di una *anagrafe degli aiuti assistenziali* [corsivo nostro] in modo da ridurre l'opportunismo dei beneficiari e la discrezionalità degli erogatori” (Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, 2003, p. 41).

il Ministero dell'economia e delle finanze. Tuttavia, anche in questo caso, non si va oltre la mera enunciazione di uno *strumento che verrà*, senza nessuna concreta indicazione operativa. In effetti, al momento in cui si scrive, la misura non è stata ancora predisposta e resta totalmente *sulla carta*²⁸.

²⁸ Sull'ipotetico passaggio dal RMI al RUI, cfr. Turcio, 2003b; Accorinti, 2003; Calza Bini, 2003; Saraceno, 2003c; Guerra, Toso, 2004; Sestito, 2004; Gori, 2004.

2. LA SPERIMENTAZIONE DEL REDDITO MINIMO DI INSERIMENTO: IMPATTO DELLA MISURA ED ESITI OCCUPAZIONALI²⁹

Come detto nel Capitolo precedente, nel 1998 è stata predisposta, a livello nazionale, una misura di sostegno al reddito innovativa nel panorama delle politiche sociali italiane, il Reddito Minimo di Inserimento (RMI), introdotto in via sperimentale, per un primo biennio, in 39 Comuni, e, per il secondo, in ulteriori 268 Comuni.

La valutazione della sperimentazione relativa al 1998-2000 è stata affidata ad un consorzio di enti di ricerca, formato da Irs, Fondazione Zancan e Cles. Al termine della rilevazione, i tre istituti hanno “prodotto” un corposo rapporto (Irs - Fondazione Zancan - Cles, 2001a, 2001b, 2001c, 2001d, 2001e), grazie al quale è possibile avere un quadro più che esauriente dell’attuazione del RMI e da cui abbiamo attinto gran parte delle informazioni utili alla nostra analisi. Laddove opportuno, ne abbiamo desunte altre da un successivo rapporto di ricerca sulla valutazione della misura, quello effettuato dall’Ires (2002)³⁰.

Due sono gli aspetti che cercheremo di cogliere: l’attuazione del RMI nel suo complesso, con particolare riferimento all’impatto che la misura ha avuto sui beneficiari, e i suoi esiti occupazionali. Faremo riferimento al primo biennio, e dunque ai primi 39 Comuni individuati per la sperimentazione, non disponendo di informazioni dettagliate sull’attuazione della misura nel secondo biennio e negli altri 268 Comuni.

2.1 Le caratteristiche della misura e l’impatto sui beneficiari

Il RMI, come abbiamo già visto nel Cap.1, è volto sia a fronteggiare le situazioni di povertà (attraverso trasferimenti monetari integrativi del reddito) sia a perseguire l’integrazione sociale dei soggetti destinatari (attraverso programmi personalizzati di inserimento).

Con l’introduzione del RMI si è cercato di ovviare alla frammentazione e alla discrezionalità delle misure di intervento di contrasto della povertà, offrendo uno strumento *uniforme* sul

²⁹ Questo capitolo riprende, con modifiche e ampliamenti, quanto già scritto in Carlone, 2004, pp. 101-119

³⁰ Il rapporto di valutazione *ministeriale* del consorzio Irs – Fondazione Zancan – Cles è costituito da un primo *report* sintetico (Irs – Fondazione Zancan – Cles, 2001a); il vero e proprio rapporto di ricerca che rappresenta la parte più consistente e che raccoglie i risultati dell’intero percorso di valutazione (*id.*, 2001b); gli Allegati alla ricerca stessa (*id.*, 2001c); i rapporti relativi all’attuazione del RMI nei singoli Comuni (*id.*, 2001d); delle schede sintetiche relative, ancora, ad ogni singolo Comune (*id.*, 2001e). Tale utilissimo materiale è stato gentilmente messo a nostra disposizione dal Ministero del Welfare. L’indagine dell’Ires, invece, è rivolta sia alla verifica del RMI nel secondo biennio di attuazione della misura nei 39 Comuni “storici” sia alla sperimentazione nei 268 Comuni individuati con la finanziaria del 2001 (Ires, 2002). Il lavoro, quantitativamente, è senz’altro meno ponderoso di quello del consorzio prima citato, ma costituisce, in ogni caso, un’altra, e autorevole, voce nel dibattito sulla sperimentazione della misura.

piano nazionale e criteri e standard di riferimento. Con tale misura si è inteso, inoltre, attivare un percorso che potesse permettere ai beneficiari un’effettiva valorizzazione delle risorse individuali e familiari: il mero “contenimento” delle situazioni di maggiori difficoltà attraverso un’erogazione di una somma in denaro, infatti, non intacca i principali meccanismi attraverso i quali si produce e si riproduce l’esclusione sociale³¹.

L’innovazione del RMI si evidenzia anche e soprattutto all’interno del sistema dei servizi sociali, in quanto “impatta” su alcuni dei suoi elementi di maggiore arretratezza. Esso, infatti, interviene su

l’assoluta prevalenza delle erogazioni monetarie sui servizi, anche nell’assorbimento delle risorse disponibili; la centralizzazione di tali erogazioni (Ministero dell’Interno e Inps) che rende impraticabile qualsiasi collegamento con l’azione dei servizi territoriali; la forte discrezionalità e occasionalità dell’assistenza economica a favore di persone e famiglie in stato di bisogno erogata dai Comuni, con esposizione del beneficiario all’incertezza e alla sudditanza nei confronti dell’ente erogante e dei suoi operatori; la scarsa tradizione e diffusione di interventi professionali e di servizi a carattere promozionale; la non integrazione delle politiche, dei servizi, delle professionalità, di enti o servizi diversi, con ricadute negative soprattutto sugli interventi di inserimento sociale e lavorativo; la svalutazione delle risorse del soggetto, della sua famiglia, del contesto vicinale, che ogni politica attiva deve invece valorizzare (Irs – Fondazione Zancan – Cles, 2001b, p. 3).

Inoltre, il RMI

può rappresentare una leva strategica di sviluppo in quanto incide proprio su elementi cruciali di arretratezza e assistenzialismo dell’attuale sistema, impegna fortemente i servizi sul territorio in una dimensione necessariamente di sistema e di rete, introduce fattori di stimolo e di promozione allo sviluppo nella cultura, nell’organizzazione, nell’operatività professionale, nell’esigenza di collaborazione fra i diversi attori (*ibidem*).

Nel biennio 1998-2000, nella totalità dei 39 Comuni, sono state presentate 55.522 domande di RMI, di cui quelle accolte ammontano a 34.730, per un totale di 25.591 nuclei familiari e oltre 85.000 individui destinatari. Il 91% delle famiglie beneficiarie risiede al Sud, visto anche che la stragrande maggioranza dei Comuni individuati per la sperimentazione sono meridionali. Il tipo prevalente è la famiglia numerosa con figli. In ogni caso, la composizione delle famiglie destinatarie del RMI oscilla tra i due e i quattro componenti.

³¹ “Il RMI assicura un ridimensionamento della forte discrezionalità nel riconoscimento della titolarità alle prestazioni e favorisce una nuova attenzione alle capacità e alle risorse soggettive dei beneficiari [...] sancendo il diritto soggettivo a uno standard di vita minimo, indipendentemente dal ruolo o dalla posizione occupata all’interno della società” (Benassi, Mingione, 2003, p. 93).

Il Rapporto di valutazione traccia un interessante profilo del “beneficiario-tipo”, che cambia se si risiede al centro-nord o al sud:

i beneficiari presentano una casistica di situazioni molto differenziata, anche se alcune costanti tornano con una certa frequenza. Innanzitutto, per la gran parte dei casi esaminati nei Comuni del centro-nord si tratta di situazioni di povertà non estrema, quanto piuttosto di un disagio sociale più sottile, spesso inaspettato, ma non per questo meno emarginante. I destinatari della sperimentazione sono il più delle volte persone senza gravi problemi di esclusione sociale, assai decorose e con un buon livello di scolarizzazione (almeno la terza media) e che, spesso a causa di un evento scatenante specifico (perdita del lavoro, morte o allontanamento del coniuge per esempio), si sono ritrovate con un reddito insufficiente per vivere. E' il caso dell'uomo, cinquantenne che si trova all'improvviso senza lavoro, e che fatica a trovarne un altro, della casalinga che è sempre stata mantenuta dal marito e che, dopo la separazione dal marito si trova a dover provvedere a se stessa e ai suoi figli. Questo improvviso sprofondare in una situazione di disagio comporta spesso crolli motivazionali, depressioni che possono sfociare in apatia e rassegnazione, ma anche in processi di disgregazione del tessuto familiare (Irs – Fondazione Zancan – Cles, 2001b, p. 86).

Nel Mezzogiorno, invece, il profilo è differente:

si tratta tendenzialmente di famiglie numerose, costituite da soggetti con basso livello di scolarizzazione, versanti in situazioni di deprivazione anche estrema, in cui, ad una povertà culturale ed economica, si aggiungono spesso condizioni abitative precarie. Non mancano poi casi di soggetti portatori di handicap, a volte multiproblematici, con gravi difficoltà relazionali (*ibidem*)³².

Per quanto riguarda l'impatto della misura sui beneficiari, il Rapporto segnala alcuni aspetti decisamente positivi: innanzitutto, il riconoscimento dello stato di bisogno da parte dei soggetti svantaggiati (avvenuto a diversi livelli a seconda dei beneficiari), che rappresenta, senza dubbio, il primo passo per il suo superamento. Poi, sono stati registrati anche taluni interessanti cambiamenti nei comportamenti e negli atteggiamenti: viene segnalata una generale “comprensione” della misura e della logica che è ad essa sottesa, anche se, effettivamente, “è difficile valutare quanto il RMI sia stato percepito anche nella sua

³² “Mentre nel Nord la misura è apparsa meglio corrispondere al senso e alle finalità di una politica di garanzia del reddito di ultima istanza, nel Mezzogiorno essa ha manifestato suo malgrado il rischio di rimanere ingessata nel groviglio delle problematiche proprie di quest'area, che sono sia di ordine strutturale (la disoccupazione di massa, su cui si è venuta per altro sovrapponendo la crescita dell'economia sommersa), sia di ordine istituzionale (in funzione della relativa debolezza dei sistemi locali di welfare), sia infine di ordine culturale (come dimostrano, ad esempio, i casi di frode accertata in vari comuni meridionali)” (Turcio, 2003b, p. 120)

caratteristica fondamentale di strumento di attivazione e promozione, piuttosto che solo come misura assistenziale” (ivi, p. 88). Inoltre, per molti dei beneficiari, essere destinatari del RMI ha comportato, con esiti spesso soddisfacenti, l’ingresso in una rete di sostegno sociale che prima non era conosciuta. Infine, l’aspetto forse più importante: la definizione del contratto. Il fatto di non essere soltanto titolari di un diritto (la percezione del reddito), ma anche di un obbligo (la partecipazione a programmi di inserimento sociale) ha in molti casi “contribuito ad ‘orientare’ la mentalità assistenziale verso un atteggiamento più propositivo, sia degli utenti che dei servizi” (ivi, p. 90). E proprio “lo sviluppo di relazioni ‘negoziali’ con l’utenza in cui l’erogazione monetaria viene ‘scambiata’ con la partecipazione attiva del beneficiario RMI ad un proprio percorso di emancipazione sociale ed economica” (Ires, 2002, p. 215) è stato segnalato tra i risultati più apprezzati dai Comuni.

Uno dei punti critici evidenziati riguarda l’uso del denaro ricevuto: purtroppo, spesso i Comuni non sono stati in grado di conoscere la destinazione del reddito che erogavano ai beneficiari, compito del resto tutt’altro che facile e argomento certamente dibattuto circa la sua opportunità. Inoltre, un altro fenomeno da ascrivere tra i fattori di criticità dell’attuazione del RMI è senza dubbio rappresentato da taluni comportamenti “opportunistici” messi in atto dai beneficiari per ottenere il sostegno economico senza averne i requisiti³³.

2.2 La sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento in ambito occupazionale

2.2.1 Reddito Minimo di Inserimento ed esiti occupazionali

Come abbiamo più volte sottolineato, tra gli elementi maggiormente innovativi e qualificanti del RMI c’è senza dubbio la partecipazione dei beneficiari ad un progetto di inserimento di tipo socio-professionale, che costituisce l’*obbligo*, la *contropartita* che chi riceve il reddito deve garantire affinché l’erogazione continui. Essi sono *personalizzati* e *concordati* tra destinatari e operatori pubblici.

I programmi di inserimento potevano essere:

- di pubblica utilità (manutenzione del verde pubblico, segretariato presso uffici comunali, ecc.)

³³ “La questione relativa ai controlli sulle caratteristiche dei richiedenti il RMI è uno dei punti dolenti su cui i responsabili comunali dello strumento ritengono sia necessario intervenire” (Ires, 2002, p. 223). Inoltre, “il riscontro della pertinenza e della veridicità dei requisiti dei richiedenti per l’accesso al RMI si è rivelato [...] per i Comuni un’attività molto impegnativa, tale da assorbire parte consistente delle limitate risorse necessarie a produrre adeguate azioni progettuali, di strutturazione delle reti di partenariato sociale e di inserimento diretto, quando necessario” (ivi, p. 225).

- di tipo formativo (formazione di base e professionale)
- di tipo occupazionale (orientamento, tirocinio, apprendistato, ecc.)
- di tipo scolastico (alfabetizzazione, recupero obbligo scolastico, ecc.)
- di tipo riabilitativo (percorsi per tossicodipendenti, disabili, alcolisti, ecc.)
- di cura e sostegno familiare (accudimento di anziani, minori, sostegno alle responsabilità genitoriali, ecc.)
- di integrazione socio-relazionale (volontariato sociale, inserimento in attività di aggregazione sociale, ecc.).

La maggioranza dei programmi di inserimento ha riguardato l'integrazione socio-relazionale e le attività di cura e sostegno familiare. Va subito notata la *bassa incidenza delle attività di tipo occupazionale* (14,9%). Questo tipo di programma è presente quasi ovunque nei Comuni del nord dove si è effettuata la sperimentazione, ma più di rado al sud. Una possibile spiegazione può derivare dal fatto che il tessuto economico-produttivo di molte delle zone meridionali del paese individuate per la sperimentazione non offriva reali opportunità occupazionali per i possibili beneficiari del RMI: in tali contesti, spesso è difficile trovare un lavoro anche per chi possiede una formazione e un titolo di studio medio-alti.

RMI - Tipologia dei programmi di inserimento per singoli individui nel biennio 1998-2000

Tipologia di programma	Valore assoluto	Percentuale
Occupazionale	5.360	14,9
Pubblica utilità	3.457	9,6
Formativo	4.152	11,6
Scolastico	5.192	14,5
Riabilitativo	843	2,3
Cura e sostegno familiare	7.351	20,5
Integrazione socio-relazionale	8.783	24,5
Altro	749	2,1
Totale inseriti	35.887	100

Fonte: elaborazione da Irs – Fondazione Zancan – Cles, 2001a

Sul totale dei beneficiari, *quasi novecento individui hanno trovato un'occupazione*. La cifra corrisponde al 16% di coloro che hanno seguito programmi di tipo occupazionale. Tuttavia, non è facile valutare quello che potremmo chiamare l'*effetto netto* del RMI sull'occupazione. Nel Rapporto di valutazione, si segnala che

sull'effettivo grado di riuscita nel determinare nuova occupazione, le testimonianze degli operatori sono [...] diversificate. Da un lato, alcuni operatori, in modo particolare in Sicilia, in Calabria e in altri Comuni del meridione [...], affermano che non sempre vi è una correlazione tra il RMI e il fatto di trovare un'occupazione (Irs - Fondazione Zancan - Cles, 2001a, p. 13).

Allo stesso tempo,

altri operatori comunali affermano che non si può negare che l'inserimento di soggetti svantaggiati in un percorso di promozione sociale possa avere quantomeno determinato una spirale positiva in termini di motivazione alla ricerca di una forma di occupazione e una maggiore attenzione alle opportunità provenienti dal mercato del lavoro (*ibidem*).

In definitiva, comunque, gli operatori comunali, intervistati dal consorzio di enti che ha curato la valutazione, hanno evidenziato come primo problema proprio l'insufficienza delle proposte di inserimento lavorativo³⁴. Il RMI, quindi, *non sembra essere stato in grado di fornire una risposta adeguata all'inserimento professionale*, almeno dal punto di vista quantitativo, e proprio nelle zone meridionali del paese dove invece avrebbe dovuto essere più incisivo. Al sud, tuttavia, era anche più difficile, come detto, che la misura avesse successo, visto che il mercato del lavoro offre meno *chance* di occupazione e, ricordiamolo, l'organizzazione e la struttura dei servizi sociali presenta più *deficit* rispetto agli standard delle zone settentrionali del paese. Viceversa, al nord, dove, in linea generale, le condizioni del mercato del lavoro e della struttura dei servizi sociali sono del tutto diverse, e *migliori*, è stata maggiormente presente la quota di progetti di inserimento professionale e più marcato il percorso *attivatore di risorse* insito nello spirito e nelle finalità del RMI³⁵.

Bisogna considerare, tuttavia, che i "numeri" della valutazione sono, ovviamente, riferiti ad un periodo preciso, quello in cui si è conclusa la ricerca. Probabilmente, una verifica successiva della misura potrebbe portare ad un aumento degli esiti positivi sia con riguardo agli sbocchi occupazionali che relativamente agli altri tipi di progetti. La prospettiva di lungo periodo, quindi, è quella più confacente ad una reale valutazione del RMI³⁶.

³⁴ Questo problema è stato segnalato in 25 dei 39 Comuni, tutti del Centro-Sud.

³⁵ Secondo Ranci Ortigosa, il fatto che gran parte dei Comuni oggetto della sperimentazione sia collocata nel Mezzogiorno è dovuto all'esigenza di convogliare le risorse disponibili verso aree caratterizzate da maggiore diffusione e gravità della povertà; in questo modo, tuttavia, la sperimentazione si è collocata "nelle situazioni di maggiore difficoltà per il positivo decollo del nuovo istituto": i 39 Comuni scelti per il primo biennio non rispecchiano "l'insieme dei Comuni italiani né in termini di condizioni sociali, né in termini di caratteristiche delle amministrazioni locali", ma propongono "situazioni particolarmente problematiche e difficili per l'attivazione del RMI" (Ranci Ortigosa, 2002, p. 1).

³⁶ E' di fondamentale importanza sottolineare che gli esiti e gli effetti di una misura come il RMI vanno "misurati a distanza, dopo un ragionevole lasso di tempo, in quanto presuppongono dinamiche e processi di trasformazione non immediatamente misurabili nel breve-medio periodo" (Irs - Fondazione Zancan - Cles, 2001a, p. 13). Tuttavia, la difficoltà di inserire i beneficiari del RMI in progetti di inserimento occupazionale sembra confermata, dall'Irs, anche per quanto riguarda il secondo biennio di attuazione, sebbene al Sud venga rilevato un aumento dei programmi lavorativi legati alle attività comunali o ai servizi di pubblica utilità.

Uno dei nodi più problematici, che riguarda la generale applicazione del RMI, è stato lo scarso coinvolgimento del mondo imprenditoriale. Il settore *for profit* è stato segnalato come *partner* soltanto in 4 Comuni dove erano previsti progetti di tipo occupazionale e in 3 Comuni nell'ambito di attività formative. In ben 9 Comuni su 39 le imprese locali hanno rifiutato formalmente di collaborare. I motivi principali del limitato ruolo del mondo imprenditoriale possono essere ricercati, in parte, nel fatto che le imprese debbano “accettare” un’utenza comunque “difficile” e “problematica”. Anche l’Ires ha registrato tra le motivazioni della difficoltà a inserire i beneficiari del RMI in programmi di inserimento lavorativo il fatto che tali soggetti siano

in condizione di fragilità sociale estrema, dunque non sempre accettati in contesti di lavoro normali, né direttamente impiegabili prima di aver svolto con loro un percorso di riacquisizione di comportamenti socialmente condivisi o, nei casi più frequenti, di competenze e qualificazioni professionali spendibili sul mercato occupazionale (Ires, 2002, p. 235).

Del resto,

l’identificazione di una soglia coincidente con quella della povertà, e dunque [...] di un *target* decisamente basso di utenza, [è stato] uno dei fattori che [hanno limitato] il successo della misura per la componente riferita ai percorsi di inserimento attraverso il lavoro (*ivi*, 2002, p. 206).

In assenza di incentivi, non è certo facile e “automatico” che le imprese assumano questo tipo di soggetti: se si vuole che misure siffatte abbiano una reale ricaduta sull’occupazione dei soggetti svantaggiati occorre certamente che il mondo delle imprese venga coinvolto in misura maggiore e opportunamente incentivato.

Anche i rapporti con la cooperazione sociale non sono stati, in linea generale, molto stretti. Infatti, è stato più facile, per i Comuni, coinvolgere altri enti pubblici o il mondo del volontariato piuttosto che le cooperative sociali che, con tutta probabilità, hanno visto con un certo “sospetto” l’attuazione del RMI. Talvolta, i programmi di inserimento hanno riguardato settori molto vicini alle aree di intervento delle cooperative (basti pensare ai programmi di pubblica utilità) e questo ha creato una sorta di “concorrenza” certamente non molto gradita.

Un ulteriore fattore di criticità è stato costituito da una forte incidenza di destinatari del RMI che si trovano in fasce di età centrali. Per questi soggetti è certamente più difficile progettare interventi mirati all’inserimento professionale³⁷.

Infine, ha senza dubbio influito la presenza del fenomeno del lavoro nero, che in molti casi garantisce la soddisfazione dei bisogni primari della famiglia e degli individui in difficoltà economica. Ciò vuol dire che l’incentivo a trovare un’occupazione regolare decresce all’aumentare dell’incidenza della rete di lavoro sommerso.

Comunque, secondo il Rapporto di valutazione,

il problema di fondo del sistema di inserimento professionale veicolato nell’ambito del RMI rimane l’assenza di un collegamento organico di tali iniziative con il più vasto sistema nazionale e locale delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale. In assenza di tale collegamento, le iniziative avviate da molti comuni rischiano di perdere di efficacia, dipendendo in misura eccessiva dalla buona volontà delle aziende e degli imprenditori locali (Irs – Fondazione Zancan – Cles, 2002b, p. 126)³⁸.

Va rilevato, tuttavia, che, per quanto riguarda l’integrazione tra i diversi settori del welfare, i contatti più frequenti si sono avuti proprio nell’attuazione di progetti di *orientamento* lavorativo, oltre che per quelli di formazione professionale. Inoltre, nell’ambito dei programmi di tipo occupazionale, sono stati segnalati alcuni episodi di un certo rilievo di collegamento delle attività connesse strettamente al RMI con soggetti esterni e altri canali di finanziamento³⁹.

³⁷ Questa difficoltà è stata segnalata dagli stessi Comuni interpellati dagli autori del Rapporto di valutazione, riguardo a “soggetti già professionalizzati, lontani da tempo dal mercato lavorativo e privi quindi delle caratteristiche di flessibilità e adattabilità che attualmente vengono richieste dal mercato del lavoro” (Irs – Fondazione Zancan – Cles, 2001b, p. 126). Tuttavia, va detto che “sarebbe sempre possibile (ed è comunque risultata poco battuta) la strada della riqualificazione professionale, anche per soggetti in età avanzata che, pur di difficile ricollocazione nel mercato delle imprese locali, possono vantare comunque una certa esperienza in determinati rami produttivi e fungere da ‘maestri artigiani’ nei confronti delle nuove generazioni” (*ibidem*).

³⁸ In una tabella riassuntiva dei principali aspetti di criticità evidenziati nella valutazione del RMI effettuato dal consorzio di ricerca, gli *items* indicati alla voce “insufficienza delle proposte di inserimento occupazionale offerte dai Comuni ai soggetti coinvolti nella sperimentazione” erano i seguenti: mancanza di collaborazione delle imprese locali; assenza di qualifica professionale formale al termine dei percorsi; presenza diffusa di lavoro nero nel territorio; assenza di incentivi alle imprese da parte del Comune; diffidenza culturale delle imprese nei confronti degli utenti RMI; soggetti in età avanzata e già professionalizzati; carenza di risorse nel territorio; problemi per la copertura assicurativa dei soggetti inseriti nelle imprese locali; debolezza mercato del lavoro locale; dubbi sollevati dall’Ufficio di Collocamento; lo scarso numero di realtà produttive avrebbe determinato una selezione ridotta di utenti; necessità di collegare i progetti di inserimento con le politiche attive del lavoro (Irs – Fondazione Zancan – Cles, 2001b, p. 134).

³⁹ E’ stato anche giustamente notato che “il RMI non dovrebbe essere gestito come mero sostegno al reddito per soggetti e nuclei familiari deboli dal punto di vista occupazionale”; la misura, cioè, non può “supplire le politiche dell’occupazione e la debolezza degli ammortizzatori sociali e degli itinerari di formazione professionale”: così facendo, correrebbe il pericolo di “assumere la valenza di un indennizzo per la condizione di sostanziale

2.2.2 I programmi di inserimento lavorativo nei comuni

Vediamo nel dettaglio dei singoli comuni le esperienze più significative di inserimento professionale che sono state messe in atto⁴⁰.

- A *Cologno Monzese* (MI), sono stati realizzati *progetti finalizzati all'orientamento al lavoro* attraverso servizi di politica attiva del lavoro, borse-lavoro, impiego dei beneficiari presso cooperative sociali di tipo B o presso botteghe artigiane e aziende operanti sul territorio. Va menzionato il progetto HELP, tramite il quale 14 persone in RMI sono state avviate ad un percorso di tirocinio presso una mensa ospedaliera.

- Nel comune di *Limbiate* (MI), il CAAM, consorzio di imprese dell'Alto Milanese riconosciuto dalla provincia come "Centro Lavoro", ha proposto un'ipotesi di *tirocinio formativo con borsa lavoro* per soggetti beneficiari del RMI (disoccupati tra 18 e 31 anni). E' stata stipulata una convenzione per 15 tirocini di 4 mesi, per un investimento totale di 2 milioni l'uno. Il Rapporto di valutazione segnala che il punto debole del progetto è stata la mancanza di una formazione specifica prima dell'inizio della borsa lavoro. Gli operatori comunali hanno rilevato, inoltre, che non è stato facile mediare tra le richieste degli artigiani e le competenze dei destinatari della misura. A Limbiate è stato attivato anche un *corso per micro-impresa* (co-finanziato con fondi provenienti dal Fondo Sociale Europeo) finalizzato alla promozione dell'auto-imprenditorialità, sebbene a livelli elementari. Le figure professionali previste erano: carrozziere, tappezziere, tecnico audio-video, addetto serra, animatore per bambini, barista.

- A *Nichelino* (TO), è stato realizzato un progetto di *accompagnamento al lavoro*, in cui sono state coinvolte tre agenzie formative e circa 100 soggetti⁴¹. Al momento in cui è avvenuta la rilevazione, 9 beneficiari erano stati inseriti con contratti a tempo indeterminato e determinato con possibilità di rinnovo. Nell'ambito di questo programma, sono stati attivati anche alcuni progetti di formazione finanziati con il FSE e utilizzate borse lavoro di diverse entità a favore di aziende intenzionate ad assumere soggetti RMI.

- Un ruolo centrale nella sperimentazione del RMI per gli *interventi di orientamento al lavoro* a *Genova* è stato ricoperto dal *Job Center*, una struttura che si occupa dell'erogazione di

inoccupabilità di alcuni soggetti con responsabilità familiari, un uso che rischia di snaturare lo spirito del RMI e di creare un'aspettativa assistenzialistica generalizzata" (Benassi, Mingione, 2003, p. 95).

⁴⁰ Anche in questo caso abbiamo fatto riferimento al Rapporto di valutazione ministeriale, e in particolare ai rapporti elaborati per ogni singolo Comune (Irs -Fondazione Zancan - Cles, 2001d). L'analisi che segue è frutto di un'attenta lettura di tali documenti, attraverso la quale abbiamo estrapolato le informazioni più pertinenti riguardo all'attuazione dei programmi di inserimento lavorativo.

servizi per la transizione al lavoro e svolge attività di orientamento e accompagnamento al lavoro⁴².

Sono stati indirizzati alle attività del Job Center 222 persone, con un'età media di 35 anni. Al momento della rilevazione, la metà ha compiuto un percorso completo, e, tra questi, il 16% ha trovato un lavoro regolare. Oltre ai beneficiari coinvolti in queste attività, sono state circa una ventina le persone che si sono inserite nell'ambito del *privato sociale*, dove erano stati avviate ad attività di volontariato. Nel Rapporto comunale di Genova, viene segnalato che i beneficiari del RMI

si sono avvicinati con maggior favore ad attività di volontariato piuttosto che a quelle di supporto all'inserimento lavorativo. Nelle prime hanno trovato una dimensione immediatamente operativa e comunque 'meno faticosa' se paragonata al confronto con una struttura come uno sportello di orientamento al lavoro, molto distante rispetto alla loro cultura, tradizione ed atteggiamento e che richiede un impegno più continuativo in termini di tempo (Irs – Fondazione Zancan – Cles, 2002d, Rapporto comunale Genova).

Inoltre, secondo il referente del Job Center,

l'integrazione dovrebbe essere maggiormente subordinata allo svolgimento di effettive azioni finalizzate alla ricerca del lavoro o comunque differenziata da quella erogata in cambio dello svolgimento di una semplice attività di volontariato, che occupa solo poche ore alla settimana (*ibidem*).

- Nel comune di *Massa*, al momento della rilevazione erano inseriti in *stage lavorativi* 46 soggetti, la maggior parte dei quali in cooperative sociali e aziende municipalizzate⁴³. Si sono riscontrate difficoltà in molti casi di inserimento, anche a causa dei tempi di attuazione della misura spesso lunghi. In un'intervista riportata nella scheda comunale viene riferito che

finalmente, dopo otto mesi-un anno viene offerta una possibilità di stage, pensato e cercato appositamente per il soggetto (20 ore settimanali). Quando si arriva al dunque, e l'impegno si fa stringente, si registrano tuttavia frequenti ritiri, rinunce... Di fatto, si preferisce rinunciare a tali proposte a favore invece di un lavoro nero, più remunerativo (Irs – Fondazione Zancan – Cles, 2002d, Rapporto comunale Massa).

⁴¹ Per la sperimentazione del RMI a Nichelino, cfr. Ufficio RMI - Comune di Nichelino, 2002.

⁴² Per la sperimentazione del RMI a Genova, cfr. Pedevilla, 2002.

⁴³ Per la sperimentazione del RMI a Massa, cfr. Bonotti, 2002.

Nel complesso, gli operatori comunali di Massa hanno sottolineato a più riprese la necessità di collegare il RMI alle politiche della formazione e del lavoro:

così pensato il RMI [...] viene ritenuto [...] una misura ancora di carattere assistenziale, in cui la parte 'integrativa' viene aggiunta, ma non ne fa realmente parte integrante. Ciò anche prevedendo delle corsie preferenziali, come ad esempio programmi di formazione realizzati dalla provincia per beneficiari RMI (Irs – Fondazione Zancan – Cles, 2002d, Rapporto comunale Massa).

- Ad *Oristano*, il Comune ha realizzato un Piano per l'occupazione riservando ai beneficiari del RMI il 10% dei posti disponibili. Circa 50 soggetti hanno trovato lavoro grazie alla predisposizione dei progetti individuali.

- Il Comune di *Alatri* (FR) ha realizzato specifici programmi di formazione occupazionale, in cui ogni beneficiario ha ricevuto un compenso forfettario di 15.000 lire l'ora. Gli incarichi di *tirocinio-lavorativo* consistevano in rapporti di locazione d'opera di tipo occasionale, per i quali le cooperative sociali e le botteghe artigiane coinvolte non hanno sostenuto nessun costo, visto che gli oneri assicurativi erano a carico del Comune. Solo il 30% degli inserimenti in formazione occupazionale, tuttavia, sono stati assorbiti da tali enti.

- L'inserimento professionale nel comune de *L'Aquila* ha riguardato le *botteghe-scuola*. Sulla base di una legge regionale, la Provincia ha stabilito degli accordi con alcuni artigiani per inserire nelle loro botteghe apprendisti di età inferiore ai 32 anni. Dopo una selezione che ha permesso l'individuazione di 33 persone interessate, beneficiari o figli di beneficiari del RMI, il corso è partito nel mese di ottobre 2000. Per il resto, sono stati individuati tre beneficiari di giovane età con la qualifica di elettricisti, inseriti come stagisti in una ditta che esegue la manutenzione degli impianti elettrici del Comune.

- Ad *Isernia*, è stato predisposto un Accordo di programma tra la Confartigianato di Isernia e quella di Treviso, che prevedeva l'individuazione di giovani adulti disponibili e l'organizzazione di *stages in aziende* di Treviso. Tre donne utenti RMI, di etnia Rom, sono state inserite in questo progetto, ma, dopo un breve periodo di permanenza a Treviso, sono rientrate prima della sua conclusione. Anche ad Isernia è stato segnalato che, tra i punti deboli della sperimentazione, va annoverato senza dubbio lo scarso coinvolgimento delle imprese locali.

- Il Comune di *Foggia* ha organizzato *attività formative* di affiancamento ad operatori, della durata di tre mesi, che hanno dato luogo a crediti formativi e che sono state indicate dagli operatori comunali intervistati come di tipo "occupazionale". Le persone coinvolte erano

giardini e scuole, affiancamento a bidelli in scuole materne ed elementari o affiancamento a docenze pomeridiane o ad operatori tecnici di assistenza domiciliare agli anziani. Per tutte queste attività è stato rilasciato un attestato indicante il periodo e l'attività svolta. Non sono stati previsti, tuttavia, specifici programmi di inserimento professionale, come tirocini o apprendistato. Anche a Foggia si è registrata la scarsa collaborazione del mondo delle imprese.

- Per quanto riguarda il comune di *Napoli*, città di grandi dimensioni e dalle caratteristiche socio-economiche, come noto, del tutto peculiari, vanno segnalati, innanzitutto, alcuni progetti innovativi. In primo luogo, il *Progetto Rimmel* (Reddito Minimo di Inserimento per le Madri delle Economie Locali), co-finanziato con fondi provenienti dal FSE, riservato a 30 donne capofamiglia beneficiarie RMI, di età compresa tra i 35 ed i 55 anni, con figli maggiori di 14 anni ed in possesso della terza media⁴⁴. L'obiettivo del progetto era di fornire strumenti culturali e soprattutto abilità pratiche in alcuni campi che potevano interessare le partecipanti (cucina, cucito, ad esempio, ma anche informatica) per offrire loro opportunità concrete di occupazione attraverso la promozione di micro-imprese familiari o piccole cooperative. Poi, il *Progetto Lavanderia*, che prevedeva la costituzione di una cooperativa di servizi formata da nove senza fissa dimora beneficiari del RMI in grado di gestire una lavanderia che, dapprima, servisse la struttura dove essi alloggiavano e, successivamente, potesse aprirsi al mercato e soddisfare altre commesse. Al momento della rilevazione, i beneficiari RMI stavano seguendo un corso di formazione.

In questi progetti, è stato ravvisato dagli operatori comunali intervistati per la rilevazione un elemento certamente innovativo, cioè

la promozione di un approccio imprenditoriale all'utilizzo dell'integrazione RMI: non solo, quindi, un percorso di crescita personale, ma anche un'opportunità economica concreta che si confronta con il mercato (sia pure in maniera protetta, grazie all'opera di tutoraggio). Nelle intenzioni dei promotori, tutto ciò [avrebbe dovuto] ottimizzare e rendere duraturi gli effetti di reintegrazione della misura (Irs – Fondazione Zancan – Cles, 2002d, Rapporto comunale Napoli).

Tuttavia, anche e soprattutto a Napoli

l'inserimento lavorativo ha rappresentato l'anello debole della sperimentazione del RMI [...] perché, a causa delle condizioni strutturali di estrema debolezza del mercato del lavoro locale, non è stato possibile rispondere alle enormi aspettative [occupazionali] che si sono create (*ibidem*).

⁴⁴ Sulla sperimentazione del RMI a Napoli, cfr. Amato, 2003; Falciatore, 2004; Tecce, 2002, 2003. Come si dirà nel Cap. 3, poi, a Napoli l'esperienza del RMI è proseguita con l'introduzione, su tutto il territorio regionale campano, del "Reddito di cittadinanza".

A Napoli, non sono stati molti gli utenti RMI che hanno potuto fare delle esperienze significative: si sono verificati soltanto 31 inserimenti definitivi e 61 temporanei, mentre alcuni beneficiari hanno trovato lavoro autonomamente:

L'impatto dei progetti di inserimento lavorativo non è stato ampio e diffuso. Le principali difficoltà incontrate possono essere ricondotte alle capacità e alle competenze estremamente limitate delle persone che hanno partecipato ai progetti, al contesto di riferimento (talmente problematico che gli interventi sono stati effettuati prevalentemente sulle pre-condizioni necessarie affinché un inserimento lavorativo potesse aver luogo) e alle capacità di assorbimento del mercato del lavoro locale delle persone formate dai corsi previsti (*ibidem*).

2.3 Considerazioni di sintesi sulla sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento

Il RMI ha avuto, come sottolineato, uno scarso rilievo per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati. I motivi principali per cui ciò è avvenuto fanno riferimento, essenzialmente:

- alle caratteristiche del tessuto economico-produttivo e i *deficit* nella struttura dei servizi sociali di molte delle zone individuate per la sperimentazione (la stragrande maggioranza al sud). Le prime, in particolare, non offrivano reali opportunità occupazionali per i beneficiari del RMI;
- allo scarso coinvolgimento del mondo delle imprese, dovuto principalmente alla "diffidenza" del settore *for profit* nei riguardi dei soggetti beneficiari e all'assenza di adeguati incentivi;
- alla mancanza di un collegamento organico con le politiche attive del lavoro e della formazione professionale.

Abbiamo però evidenziato, in ogni caso, che:

- una verifica successiva della misura potrebbe portare ad un aumento degli esiti positivi;
- almeno 900 beneficiari hanno trovato occupazione (sebbene sia difficile valutare l'*effetto netto* del RMI al riguardo);
- quanto all'integrazione tra i diversi settori di welfare, i contatti più frequenti si sono avuti proprio nell'attuazione di progetti di *orientamento* lavorativo;
- sono stati segnalati degli interessanti progetti di inserimento occupazionale in diversi Comuni in cui è stata sperimentata la misura, che hanno riguardato soprattutto tirocini formativi e lavorativi, borse lavoro, stage, attività di orientamento e di accompagnamento, botteghe-scuola e attività di affiancamento.

Inoltre, a livello più generale, il RMI ha avuto degli effetti certamente positivi:

- quanto al suo impatto sul sistema dei servizi sociali, esso ha inciso su diversi elementi di arretratezza, come, ad esempio, la tradizionale prevalenza delle erogazioni monetarie sui servizi, la scarsa diffusione di interventi professionali e di servizi a carattere promozionale e la scarsa promozione delle risorse individuali, familiari e comunitarie;
- per quanto riguarda l'esito sui beneficiari, esso ha consentito, in molti casi, l'ingresso in una rete di sostegno sociale prima sconosciuta e un atteggiamento più propositivo dovuto, molto spesso, alla definizione del "contratto" attraverso il quale veniva "scambiata" l'erogazione monetaria con l'inclusione in progetti di inserimento sociale⁴⁵.

In sostanza, "il RMI si pone, anche sulla base di alcune esperienze comunitarie, come il naturale punto di coagulo fra misure per l'occupazione e interventi di assistenza" (Ires, 2002, p. 287): se si vuole che una siffatta misura abbia un effettivo impatto sulle possibilità di sbocco occupazionale di chi ne beneficia, essa va legata a specifici percorsi di inserimento, attraverso una reale partecipazione del mondo delle imprese e della cooperazione sociale e un collegamento attivo con le politiche del lavoro. Tuttavia, non vanno certamente sottovalutati gli effetti positivi che interventi di sostegno al reddito di questo tipo hanno per il contenimento della povertà e dell'esclusione sociale e per la promozione delle capacità e delle risorse individuali e comunitarie.

⁴⁵ L'Ires segnala tra i risultati più apprezzati anche "l'emersione del ruolo del settore sociale nell'ambito delle organizzazioni comunali, l'incremento di conoscenza degli aspetti socio-economici del territorio, l'evoluzione da un'azione di tipo assistenzialistico ad un'azione di tipo progettuale, la realizzazione di strategie di rete e di *partnership* con le altre strutture pubbliche potenzialmente convergenti" (Ires, 2002, pp. 215-216), oltre al già citato e positivo instaurarsi di un rapporto 'negoziale' tra utente e erogatore. In definitiva, solo cinque Comuni intervistati, sui 39 totali, hanno espresso un giudizio completamente negativo sull'esperienza: tale giudizio, tuttavia, deriva in effetti proprio dallo scarso successo ottenuto dal RMI come misura di inserimento lavorativo (*ivi*, p. 239).

3. LE POLITICHE DI *REDDITO MINIMO* DELLE REGIONI

L'analisi delle politiche sociali nelle Regioni relative alle misure di *reddito minimo* è stata condotta sui principali documenti ufficiali che si è riusciti a reperire, principalmente leggi o proposte di legge e atti di programmazione sociale (i piani regionali previsti dalla legge 328/2000 all'art. 18). Non sono state prese in considerazione le misure predisposte a livello comunale o inserite nei Piani di Zona (elaborati ai sensi dell'art. 19 della stessa legge 328/2000)⁴⁶: una trattazione degli interventi messi in campo direttamente dai Comuni rappresenta un'interessantissima pista di ricerca, che, però, esula, per vastità, dal presente studio.

La ricognizione effettuata ha portato alla luce alcune esperienze di indubbio interesse, come quella della Campania che, attraverso una legge regionale e un successivo *iter* amministrativo, ha predisposto, prima Regione italiana, una misura di reddito minimo, il *Reddito di cittadinanza*, che richiama fortemente la precedente esperienza del RMI. Poi, sono state prese in esame le disposizioni legislative o gli atti di programmazione di Emilia-Romagna e Toscana (dove, nelle leggi regionali di riordino del welfare, sono previsti, rispettivamente, il RMI come forma generalizzata di contrasto alla povertà e il *Reddito di cittadinanza sociale* di cui si dichiara di voler sostenere la sperimentazione), Puglia e Sicilia (dove la validità del RMI è espressamente dichiarata e tale misura è prevista tra gli interventi di welfare) e Liguria, Lombardia e Veneto (dove l'esperienza del RMI è richiamata in maniera più o meno "intensa").

3.1 Il Reddito di cittadinanza in Campania

3.1.1 Le caratteristiche della misura

La Regione Campania ha istituito il Reddito di Cittadinanza con la legge regionale 2/2004⁴⁷. In essa vengono delineati i principi ispiratori della misura, i contenuti essenziali e le linee organizzative generali, disciplinati anche dal successivo regolamento di attuazione⁴⁸.

In base a quanto previsto dalla legge, il Reddito di Cittadinanza, introdotto in via sperimentale per tre anni, costituisce una prestazione concernente un diritto sociale fondamentale e rientra nei livelli essenziali delle prestazioni sociali (vedi Cap. 1). I beneficiari diretti sono i nuclei

⁴⁶ Vedi Cap. 1.

⁴⁷ "Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza".

⁴⁸ Regolamento consiliare 1/2004 "Regolamento di attuazione della legge regionale 19 febbraio 2004, n. 2 concernente 'Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza'".

familiari con un reddito annuo complessivo inferiore a 5.000 Euro, ai cui componenti, residenti comunitari ed extracomunitari da almeno sessanta mesi nella regione⁴⁹, viene “assicurato” il Reddito di Cittadinanza come intervento di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale e come strumento teso a favorire condizioni efficaci di inserimento lavorativo e sociale.

In maniera molto simile a quanto previsto a livello nazionale per il RMI, la misura campana “si compone”, dunque, di due “dimensioni”:

- un’erogazione monetaria non superiore ai 350 Euro mensili per nucleo familiare;
- specifici interventi mirati all’inserimento scolastico, lavorativo e formativo (sostegno alla scolarità, accesso ai servizi, percorsi di inserimento lavorativo, ecc.)⁵⁰.

L’organizzazione è coordinata dai Comuni capofila degli ambiti territoriali in cui è suddivisa la regione (così come previsto dalla legge 328/2000) e programmata all’interno dei Piani sociali di Zona, inserendo così questo nuovo strumento nella pianificazione sociale territoriale, coerentemente con le indicazioni normative nazionali. Per quanto riguarda la gestione delle erogazioni, essa è demandata ai Comuni, che selezionano gli aventi diritto e progettano per ognuno di loro un intervento “complessivo” di inserimento socio-lavorativo⁵¹.

Per la determinazione del valore del reddito, il Regolamento di attuazione prevede l’utilizzo dell’ISEE o, in alternativa, di un sistema di calcolo che stima il valore del reddito presunto, al fine di cercare di evitare che le retribuzioni derivanti dal lavoro sommerso non vengano considerate e che, di conseguenza, benefici del Reddito di Cittadinanza anche chi, in realtà, non è al di sotto della soglia prevista dalla legge⁵².

⁴⁹ Nel regolamento di attuazione si considerano residenti anche i senza fissa dimora domiciliati in uno dei comuni della regione da almeno 60 mesi dalla data della pubblicazione della legge regionale, o in mancanza di domiciliazione e qualora non abbiano domicilio in altro comune d’Italia, nati in uno dei comuni della regione.

⁵⁰ Le misure previste all’art. 6 della legge sono: a) sostegno alla scolarità nella fascia d’obbligo, in particolare per acquisto libri di testo; b) sostegno alla scolarità e alla formazione degli adolescenti e dei giovani, in particolare per acquisto libri di testo; c) accesso gratuito ai servizi sociali e socio-sanitari; d) misure tese a promuovere l’emersione del lavoro irregolare o l’avvio all’autoimpiego attraverso percorsi che permettono l’utilizzo di risorse regionali; e) misure tese a promuovere l’accesso ai dispositivi della politica del lavoro regionale indirizzati alla formazione e di incentivo all’occupazione; f) agevolazioni per l’uso dei trasporti pubblici regionali; g) sostegno alle spese di affitto; h) inserimento nelle attività culturali.

⁵¹ La legge prevede anche un’attività di monitoraggio, valutazione e verifica degli interventi (che competono al dirigente del settore politiche sociali e a quello del settore osservatorio regionale del mercato del lavoro - ORMEL) e l’istituzione di un osservatorio presso il Consiglio regionale con funzioni di controllo e valutazione della gestione, dei risultati e degli effetti del provvedimento. Inoltre, viene precisato che la sperimentazione ha durata triennale: alla scadenza della stessa, la Giunta regionale, sulla base dei risultati conseguiti, ne delibera l’eventuale prolungamento.

⁵² Il valore del reddito utilizzato per l’accesso alla misura è il più alto tra quello risultante dalla certificazione ISEE e dall’elaborazione della formula di cui si è detto, che tiene conto “dei consumi relativi alle utenze domestiche, di quelli relativi alla proprietà di automobili e motocicli, alla casa di abitazione, nonché del valore del parametro della scala di equivalenza utilizzata per la determinazione dell’ISEE ai sensi del decreto legislativo n. 109/1998”. Come accennato, la formula proposta “risponde all’esigenza di trovare una soluzione, nelle selezioni dei beneficiari, ai problemi legati ad un contesto territoriale dove l’uso esclusivo dell’ISEE ancorato

Da ultimo, le Regione Campania, a completamento dell'*iter* necessario per l'attivazione della misura, ha emanato due provvedimenti amministrativi, con i quali si dà il via alla sperimentazione, che contengono l'approvazione del Bando, le linee guida per le procedure di attuazione (relative alle modalità procedurali della prima fase di sperimentazione) e il modulo di domanda⁵³.

Per finanziare il Reddito di cittadinanza, la Regione Campania ha stanziato, per il 2004, 77 milioni di euro, che serviranno solo per l'erogazione monetaria. Sono previsti altri fondi per le misure di integrazione sociale.

3.1.2 Reddito di cittadinanza e Reddito Minimo di Inserimento

Il Reddito di cittadinanza istituito dalla Regione Campania rappresenta la prima applicazione di una misura di *reddito minimo* potenzialmente garantito in maniera universale ai cittadini presenti (meglio, residenti) su un *intero territorio*, sebbene di una sola regione. La Campania, con tale strumento, ha inteso *applicare*, per così dire, il nuovo dettato dell'art. 117 della Costituzione (secondo il quale, come abbiamo visto nel Cap. 1, la materia assistenziale viene affidata all'esclusiva competenza delle Regioni, salvo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che compete allo Stato) e la legge 328/2000, che prevede l'estensione del RMI su tutto il territorio nazionale e l'inserimento delle misure di contrasto alla povertà tra i livelli essenziali di cui sopra. In sostanza, si è ritenuto di poter legiferare su questa materia e di poter introdurre tra le misure di welfare regionale un sostegno al reddito di carattere universale per chi si trova in situazioni di disagio economico e sociale.

Oltre agli aspetti normativi, questo strumento riprende, come detto, anche la *ratio* che aveva ispirato il RMI, nella misura in cui prevede un'erogazione monetaria unita a percorsi di inserimento socio-lavorativo. Sebbene la "denominazione" sia differente (*Reddito di cittadinanza versus Reddito Minimo di Inserimento*, probabilmente con la volontà di sottolineare gli aspetti universalistici del primo)⁵⁴, ci sembra che lo "spirito" che aveva animato

alle dichiarazioni fiscali deve fare i conti con il sommerso di un'economia spesso ai limiti della legalità che può comportare un'ingestibile estensione dei beneficiari e una non equa individuazione degli stessi" (Falcitore, 2004, p. 3).

⁵³ Si tratta della dgr 1586/2004 "Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza - approvazione Bando, Linee guida per le procedure di attuazione, Indicazioni per la corretta applicazione e per l'approvazione del modulo. Definizione delle percentuali per il riparto fondi fra gli Ambiti della Regione" e dd 186/2004 "Approvazione del modulo di domanda per l'accesso alla sperimentazione del reddito di cittadinanza di cui alla l.r. n. 2/2004".

⁵⁴ Per la verità, in linea teorica il termine *Reddito di cittadinanza* rientrerebbe, stando alla tipologia descritta nell'Introduzione, nella famiglia del *reddito minimo di tipo universalistico*, erogato cioè *incondizionatamente* a

la predisposizione del RMI sia stato pienamente accolto anche dalla Campania: garantire la sussistenza alla popolazione che si trova in condizione di povertà e accompagnare all'aiuto economico delle misure di integrazione sociale e, anche, di politica attiva del lavoro.

Come è stato osservato (Falciatore, 2004), per predisporre la nuova misura ci si è potuti avvalere "criticamente" dell'esperienza nazionale del RMI rispetto al quale il Reddito di cittadinanza "introduce correttivi ed elementi innovativi": infatti, alcuni Comuni della Campania (Napoli compresa) hanno partecipato alla sperimentazione del RMI fino al giugno del 2003, "e proprio la rilettura dell'esperienza ha portato la Regione, pur in assenza di una regolamentazione nazionale, a dare seguito a una misura ritenuta essenziale e importante in un territorio fortemente caratterizzato da situazioni di povertà ed estremo disagio" (*ivi*, pp. 1-2). In breve: il RMI ha costituito il *retrotterra* per la predisposizione del Reddito di cittadinanza in Campania.

Inoltre, "il RMI ha generato sì problemi organizzativi e gestionali, ma ha determinato cambiamenti che, interiorizzati, hanno modificato l'approccio dei servizi territoriali e la programmazione delle politiche di contrasto alla povertà": dove "ciò non si è verificato, e la storia campana è caratterizzata da forti disomogeneità territoriali [...], la misura si è inserita fra le maglie di un assistenzialismo episodico, emergenziale, spesso discrezionale" (*ivi*, p. 2). E' anche per questo che la legge della Campania lega il Reddito di cittadinanza "al sistema di interventi e servizi del nuovo welfare che va consolidandosi in applicazione della legge 328/2000", essendo una misura che, "all'interno degli assetti di *governance* territoriale previsti dalle linee di programmazione regionale, va inserita nei Piani di Zona" (*ibidem*).

3.2 Le altre proposte di *reddito minimo* e i richiami all'esperienza del Reddito Minimo di Inserimento nelle leggi regionali e negli atti di programmazione

3.2.1 Il Reddito Minimo di Inserimento nella legge regionale di riordino del welfare dell'Emilia-Romagna

L'Emilia-Romagna ha emanato la legge regionale 2/2003 di riordino del sistema dei servizi sociali⁵⁵, chiaramente ispirata alla legge 328/2000. All'art. 13 della nuova normativa regionale, viene fatto preciso riferimento al RMI, prevedendo che, nell'ambito degli interventi e dei servizi del sistema locale, la Regione incentivi programmi per la sperimentazione della

tutti i cittadini di una determinata entità territoriale, a prescindere dalla predisposizione di strumenti di inserimento socio-lavorativo. Ma si tratta solo di dispute nominalistiche che hanno scarsa rilevanza concreta.

⁵⁵ "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

misura. In effetti, nessun comune emiliano-romagnolo era stato inserito nella sperimentazione nazionale. La Regione, attraverso l'articolo della legge di cui sopra, riconosce, di fatto, la validità dello strumento e manifesta l'intenzione di introdurlo anche sul proprio territorio. Tuttavia, a oggi, non è stato dato seguito a tale disposizione normativa, se non mediante uno studio di fattibilità programmato per il 2003 che prevedeva la ricostruzione delle caratteristiche della povertà nella regione, un'analisi degli interventi nazionali e locali e dei requisiti di efficacia del RMI⁵⁶.

Il comma 2 dell'art. 13 della legge suddetta, inoltre, prevede la concessione di prestiti sull'onore a tasso zero in presenza di situazioni temporanee di gravi difficoltà finanziarie, concessi dai Comuni in alternativa ad interventi di sostegno economico tramite apposite convenzioni con istituti di credito e con la finanza etica, il cui onere degli interessi è a carico dei Comuni stessi⁵⁷.

3.2.2 La Toscana: verso il Reddito di cittadinanza sociale?

La legge regionale toscana del 25 febbraio 2005, n. 41⁵⁸, prevede, all'art. 14, che la Regione possa attivare “sperimentazioni per l'erogazione di trattamenti economici finalizzati alla rimozione delle limitazioni personali, familiari e sociali di soggetti disabili, non autosufficienti e quale misura di contrasto della povertà, ivi compreso il reddito di cittadinanza sociale”. Il riferimento ad una forma di reddito minimo sembra abbastanza evidente, anche perché l'articolo in questione rimanda al successivo articolo 58, relativo alle politiche per le persone a rischio di esclusione sociale, dove vengono previsti “interventi di sostegno, anche economico, finalizzati alla realizzazione di progetti individuali di inserimento sociale, lavorativo e formativo” e si fa riferimento alle sperimentazioni di cui all'articolo 14 prima descritto, “in armonia con le politiche di inclusione e coesione sociale promosse dalla Unione europea”. La legge della Toscana è molto recente e sarà interessante seguire la sua concreta applicazione e l'eventuale predisposizione di un istituto di *reddito di cittadinanza sociale*, sulla scorta, magari, dell'esperienza campana.

⁵⁶ Si segnala che con delibera consiliare 514/2003 “Programma annuale degli interventi e dei criteri di ripartizione delle risorse ai sensi dell'art. 47, comma 3, della l.r. 12 marzo 2003, n. 2”, è stato finanziato dalla Regione Emilia-Romagna un “Programma finalizzato al contrasto della povertà e all'inclusione sociale” per 2.500.000 Euro, inserito in quello attuativo dei Piani di Zona 2004, con il quale si intende favorire e rafforzare le politiche regionali di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, attraverso la progettualità territoriale degli interventi e l'attività di rete. Per gli indirizzi regionali dell'Emilia-Romagna su povertà e RMI, cfr. Borghi, 2004.

⁵⁷ Per il Prestito d'onore, vedi Cap. 4.

⁵⁸ “Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale”.

Da segnalare che prima dell'approvazione del testo normativo appena analizzato, era stato emanato il Piano sociale regionale⁵⁹, che, tra le azioni previste nel programma “Reti di solidarietà e povertà estreme” prevede il sostegno alla sperimentazione del RMI; in appendice al Piano, si legge che la legge quadro 328/2000 pone “la necessità di orientarsi per l'individuazione di nuovi strumenti per la valorizzazione e la concreta attuazione del principio universalistico, anche con riferimento a nuovi istituti, quale, ad esempio, il ‘Reddito Minimo di Inserimento’ come misura generale di contrasto alla povertà”.

3.2.3 Il Reddito Minimo di Inserimento nella riforma del welfare della Puglia

La Giunta Regionale della Puglia ha recentemente approvato (marzo del 2005) il “Regolamento di attuazione della legge regionale 25 agosto 2003, n. 17”⁶⁰ dove il RMI viene esplicitamente individuato tra i “servizi di contrasto della povertà e della devianza” e definito, riprendendo in larga parte quanto previsto dalla normativa nazionale, come “un intervento di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale che coinvolge le persone impossibilitate a mantenere se stesse e i figli per cause psichiche, fisiche e sociali” e “come misura generale di contrasto alla povertà, alla quale è possibile ricondurre anche gli altri interventi di sostegno al reddito”. Inoltre, in vista di una futura predisposizione operativa, viene disposto che alle persone in età lavorativa, non occupate ma abili al lavoro, vengano richiesti la disponibilità al lavoro e a frequentare corsi di formazione professionale, a sottolineare il carattere *non incondizionato* della misura. Il regolamento, poi, indica le “prestazioni” in cui si concretizza il RMI, che sono, oltre l'erogazione monetaria, l'orientamento socio-lavorativo, la formazione e l'accompagnamento alle famiglie. Infine, sono forniti dei criteri generali sul personale che si dovrà occupare della messa in opera della misura (quello del servizio sociale professionale): “integrazione tra professionalità amministrative e sociali”; “collegamenti tra politiche del lavoro, politiche sociali e politiche della formazione”; “attivazione di una funzione di promozione, coordinamento, consulenza e accompagnamento degli operatori impegnati nella realizzazione del RMI, affidata a personale qualificato”.

In precedenza, poi, la Puglia si era dotata del Piano sociale regionale⁶¹, che, dopo aver inserito le politiche di contrasto alla povertà tra le scelte strategiche, prevede che tali interventi debbano “riguardare innanzitutto le politiche attive per il lavoro e quelle per lo sviluppo locale, cercando il massimo dell'integrazione nella programmazione degli interventi”.

⁵⁹ “Piano integrato sociale regionale 2002-2004”.

⁶⁰ Legge regionale 17/2003 “Sistema integrato d'interventi e servizi sociali in Puglia”.

Viene poi considerato, richiamando ancora il Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003, che, “anche in assenza dell’estensione della misura del RMI, e in attesa delle indicazioni relative all’istituzione del reddito di ultima istanza”, i Piani di Zona

potranno offrire ai Comuni l’occasione per razionalizzare e per accrescere l’efficienza delle diverse forme di contribuzione economica vigenti, per prevedere in alternativa modalità di intervento che articolandosi in modo simile a quanto sperimentato con il RMI, possano indurre risposte più efficaci, non frammentate ed occasionali, ai bisogni delle persone in condizione di fragilità, valorizzando i percorsi di formazione e accompagnamento all’inserimento lavorativo, anche attraverso l’introduzione di queste misure nei programmi di sviluppo locale.

Infatti,

una più corretta e opportuna gestione delle misure di sostegno economico, legate esplicitamente a progetti individuali specifici, tutorati territorialmente anche attraverso il contributo delle organizzazioni sociali del Terzo Settore, potrebbe produrre risultati maggiori, in termini di efficacia, rispetto alle forme di mera assistenza ancora molto diffuse sul territorio regionale.

Il Piano sociale della Puglia indica come obiettivi delle politiche di contrasto alla povertà l’attivazione in rete di tutti i servizi nella presa in carico, anche per rispondere a bisogni relativi alla mobilità, alla domanda culturale e del tempo libero, con particolare attenzione al processo di integrazione lavorativa dei soggetti svantaggiati; il monitoraggio dell’attuazione degli interventi; la valorizzazione delle risorse sul territorio; la diffusione della cultura della partecipazione attiva dei soggetti esclusi, con riferimento a “modalità di sostegno economico che riprendano l’approccio del RMI”.

3.2.4 Il sostegno al reddito nelle linee-guida per la redazione dei Piani di Zona in Sicilia

Quanto scritto nel dpr siciliano che contiene le linee-guida per la redazione dei Piani di Zona⁶², con riguardo al RMI e al contrasto delle povertà, è molto simile a ciò che è contenuto nel Piano regionale pugliese appena visto. Dopo aver ricordato che la legge 328/2000 prevede l’estensione del RMI su tutto il territorio nazionale, definisce, tra i “Progetti innovativi”, alcuni criteri per le misure di contrasto alla povertà: “in assenza dell’allargamento della misura nazionale di sostegno al reddito, i Piani Zonali dovrebbero prevedere, in alternativa al

⁶¹ Dgr 1104/2004 “LR 25 agosto 2003, n. 17 - art. 8 - ‘Piano regionale delle Politiche Sociali - interventi e servizi in Puglia’. Approvazione”.

⁶² Dprs 4/11/02 “Verso il piano socio-sanitario della Regione Siciliana. Linee guida di indirizzo ai Comuni per la redazione dei Piani di Zona - Triennio 2001-2003, in attuazione della legge 328/2000”.

sussidio economico, modalità di intervento similari, anche a titolo sperimentale, per indurre nuove risposte alla povertà”. Le linee da seguire, riprese in larghissima parte dal Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003, devono essere: la non frammentarietà e la non occasionalità degli interventi; la commisurazione dei sistemi di assistenza economica ad uniformità e chiarezza nei criteri di accertamento del reddito; la valorizzazione delle capacità e delle potenzialità dei soggetti beneficiari delle misure; lo sviluppo di forme di accompagnamento in collaborazione tra soggetti pubblici e del Terzo Settore o privati presenti sul territorio.

Il documento, poi, prosegue affermando che

affinchè le misure di contrasto alla povertà siano efficaci, devono accompagnarsi ad esse politiche di sostegno e incentivazione alla formazione (per i giovani) e alla riqualificazione (per gli adulti), di facilitazione nell’accesso all’abitazione per le famiglie a basso reddito (anche in collegamento con le misure nazionali di sostegno abitativo per i non abbienti), favorendo anche l’utilizzazione dei servizi sanitari per chi si trova in condizioni di particolare vulnerabilità.

In sostanza, gli obiettivi delle politiche di contrasto alla povertà, così come enunciati nel documento siciliano, sono la promozione di interventi per l’accesso al lavoro da parte delle categorie più fragili attraverso piani di sviluppo locale e misure formative per le fasce deboli, la prevenzione dei rischi di esclusione sociale, attraverso l’attivazione di percorsi di accompagnamento in collaborazione con il Terzo Settore, le azioni mirate a favore dei più vulnerabili (soggetti in povertà estreme, persone senza fissa dimora, ecc.) e il coordinamento dei diversi attori sociali che operano nel settore.

Sempre per quanto riguarda la Sicilia, esiste una bozza di legge riguardante il testo organico per la realizzazione del sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali⁶³ che dedica al RMI l’intero articolo 46, prevedendo l’introduzione della misura come “forma universale di intervento integrativo monetario del reddito, nella direzione di perseguire l’integrazione sociale e l’autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatari, attraverso programmi personalizzati”. Nel testo è anche previsto che il Piano sociale regionale fissi le direttive per l’erogazione del RMI da parte degli enti locali, che devono elaborare strumenti e percorsi di monitoraggio *in itinere* ed *ex post* degli interventi attuati.

⁶³ “Testo organico per le politiche sociali e per la realizzazione di un sistema integrato di intervento e servizi sociali della Regione Sicilia”.

3.2.5 Il sostegno al reddito nel Piano sociale regionale della Liguria

Anche il Piano sociale regionale della Liguria⁶⁴ riprende, nella definizione degli obiettivi di contrasto alla povertà, quanto previsto dal Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003: integrazione con le politiche di inserimento lavorativo e formative; rimozione delle condizioni di povertà finalizzata all'occupazione remunerata come mezzo più idoneo per superare il disagio economico e l'esclusione sociale; diversificazione delle politiche e degli interventi, soprattutto per quanto attiene alle misure di accompagnamento sociale; richiamo alla legge 328/2000 che estende il RMI a tutto il territorio nazionale.

Sempre ricordando il Piano Nazionale, quello ligure dispone che, in assenza dell'allargamento del RMI su scala nazionale, i Piani di Zona dovrebbero prevedere modalità di intervento simili, caratterizzate dalla non frammentarietà e non occasionalità, dalla commisurazione dei sistemi di assistenza economica alla uniformità e alla chiarezza dei criteri di accertamento del reddito, dal riferimento al bisogno e non all'appartenenza a categorie "svantaggiate", dalla valorizzazione delle capacità e delle potenzialità dei soggetti beneficiari, dallo sviluppo di forme di accompagnamento sociale in collaborazione tra soggetti pubblici, privati e del Terzo Settore.

Gli indirizzi che il Piano regionale fornisce ai Comuni per i Piani di Zona, in relazione agli obiettivi prima descritti, prevedono la realizzazione di alcune azioni e interventi che ci sembra interessante sottolineare:

- la razionalizzazione delle forme di sostegno al reddito già esistenti, "individuando misure sistematiche per affrontare la povertà assoluta, quali il Reddito Minimo di Inserimento";
- la sperimentazione di "pacchetti" contro la povertà che prevedano integrazione al reddito, accesso gratuito ai trasporti, aiuti economici per il pagamento delle utenze e per l'acquisto di beni di consumo;
- la sperimentazione di "contratti di inserimento", che prevedano percorsi di accompagnamento al lavoro "guidati" in collaborazione con le organizzazioni sociali e con il mondo produttivo territoriale⁶⁵.

⁶⁴ Dcr 65/2001 "Piano Triennale dei Servizi Sociali 2002-2004 e indirizzi ai Comuni per la redazione dei Piani di Zona. Modifiche e integrazioni alla deliberazione del Consiglio regionale 6 luglio 1999 n. 44 recante il Piano Triennale dei Servizi Sociali 1999/2001".

⁶⁵ Inoltre, nel Piano della Liguria vengono "suggerite" azioni riferite alla rilevazione delle condizioni di povertà, all'incentivo di forme di collaborazione tra scuola e servizi sociali per prevenire l'evasione scolastica e allo sviluppo di servizi di accompagnamento sociale per le persone fragili come prevenzione all'esclusione sociale.

3.2.6 I richiami al Reddito Minimo di Inserimento nei Piani socio-sanitari regionali della Lombardia e del Veneto

Altre due Regioni richiamano il RMI nei documenti di programmazione sociale. La Lombardia⁶⁶, nel Piano Socio-sanitario regionale 2002-2004, tra le azioni di contrasto alla povertà, ricorda che il RMI

è un passo innovativo e decisivo per la costituzione di un nuovo sistema di *welfare* e di protezione sociale che, affiancando l'erogazione monetaria ad un progetto individuale di reinserimento sociale, supera la logica elargitiva di tipo assistenziale richiedendo un modello di intervento basato sulla partecipazione attiva del soggetto in stato di bisogno.

La partecipazione del soggetto destinatario appare chiaramente come una priorità negli indirizzi regionali lombardi relativi al contrasto della povertà: “è questo un punto qualificante che riconferma il principio dell'autodeterminazione della persona come valore fondamentale nel processo di aiuto e di cambiamento”⁶⁷.

Nel Piano regionale del Veneto⁶⁸, invece, tra le azioni a favore delle persone e delle famiglie in situazioni di povertà e disagio, viene prevista “l'integrazione degli interventi di carattere monetario con progetti personalizzati di inserimento sociale e lavorativo, tenendo conto di quanto sperimentato con il Reddito Minimo di Inserimento”.

⁶⁶ Dcr 13/03/2002 “Piano Socio Sanitario Regionale 2002-2004. Libertà e innovazione al servizio della salute”.

⁶⁷ Nel Piano si legge anche che “risulterà sempre più necessario mettere in atto progetti modulati non solo dal contesto economico e dalle trasformazioni in atto, ma anche dalla specificità di ogni singolo contesto, dove il promuovere l'integrazione tra i servizi e la qualificazione delle prestazioni passa anche attraverso la partecipazione attiva dei fruitori”.

⁶⁸ “Piano regionale dei servizi alla persona e alla comunità 2003-2005. Politiche sanitarie, sociosanitarie e sociale della Regione del Veneto negli anni 2003-2005”.

Tabella riepilogativa della ricognizione dei documenti ufficiali delle Regioni contenenti proposte o indicazioni di reddito minimo

<i>Regione</i>	<i>Atto</i>	<i>Proposte o indicazioni di reddito minimo</i>
<i>Campania</i>	- Legge regionale 2/2004 - Regolamento consiliare 1/2004 - Atti amministrativi di attuazione	Istituzione del Reddito di cittadinanza in via sperimentale, consistente in un'erogazione monetaria non superiore a 350 Euro per nucleo familiare e in interventi mirati all'inserimento socio-lavorativo
<i>Emilia-Romagna</i>	- Legge regionale 2/2003	Incentivazione dei programmi per la sperimentazione del RMI
<i>Toscana</i>	- Legge regionale 41/2005	Previsione della sperimentazione del "reddito di cittadinanza sociale"
	- Piano integrato sociale regionale 2002-2004	Richiamo alla validità del RMI
<i>Sicilia</i>	- Linee guida per redazione dei Piani di Zona 2001-2003	Indicazioni per la predisposizione di modalità di intervento simili al RMI
	- Disegno di legge sistema integrato dei servizi sociali	Introduzione del RMI come forma universale di intervento integrativo del reddito
<i>Puglia</i>	- Regolamento di attuazione della legge regionale 17/2003	Introduzione del RMI
	- Piano regionale delle politiche sociali 2003	Indicazioni per la predisposizione di modalità di intervento simili al RMI
<i>Liguria</i>	- Piano Triennale dei Servizi Sociali 2002-2004	Indicazioni per la predisposizione di modalità di intervento simili al RMI
<i>Lombardia</i>	- Piano Socio Sanitario Regionale 2002-2004	Richiamo alla validità del RMI
<i>Veneto</i>	- Piano regionale dei servizi alla persona e alla comunità 2003-2005	Richiamo all'esperienza del RMI

4. IL SOSTEGNO AL REDDITO NELLE POLITICHE SOCIALI E DEL LAVORO DELL'UMBRIA

4.1 Le politiche sociali: il Piano Sociale Regionale

In Umbria non sono stati previsti, per il momento, interventi di politica sociale regionale di *reddito minimo*, né l'esperienza del RMI è stata richiamata in atti normativi o di programmazione, a differenza, come visto, di altre Regioni italiane. Abbiamo comunque analizzato quanto disposto sulle misure di sostegno al reddito nel Piano Sociale Regionale 2000-2002⁶⁹, atto di riferimento per l'organizzazione del sistema di welfare regionale e locale.

4.1.1 L'approccio agli interventi di assistenza economica: progettualità e attivazione delle risorse

Gli interventi di assistenza economica, cui il Piano Sociale dedica una parte specifica, sono, a tutti gli effetti, una *componente del sistema dei servizi sociali* che concorre a realizzare i livelli di protezione sociale essenziali di cui ogni Ambito Territoriale della regione, in base al Piano stesso, deve dotarsi. Essi rientrano nell'area del *welfare domiciliare e di supporto familiare* come servizi *consolidati*, costituendo, infatti, uno degli interventi più antichi con cui i Comuni hanno storicamente cercato di fare fronte alle povertà materiali⁷⁰.

Il Piano rileva che “questa modalità di aiuto ha mostrato, nel tempo, un deficit di efficacia da ricercare nella logica delle ‘soluzioni separate e puntiformi’, dettate dall'emergenza ma estranee a qualsiasi visione progettuale” (Regione Umbria, 2000, p. 47). Infatti, è attraverso un vero e proprio *progetto di inserimento* che è possibile “convogliare adeguatamente risorse di diverso tipo (finanziarie, di servizio, interne ed esterne alle persone interessate) verso la ricostruzione di percorsi di vita, individuali e familiari, messi in crisi” (*ibidem*).

Anche a livello regionale umbro, quindi, è segnalata la frammentarietà di questo tipo di interventi come uno dei fattori di maggiore criticità. Allo stesso tempo, il Piano *sposa* l'orientamento *progettuale* e di *inserimento* come risposta metodologica più adeguata al

⁶⁹ Dcr n. 759 del 20 dicembre 1999 “Piano Sociale Regionale 2000-2002” (Regione Umbria, 2000).

⁷⁰ Il Piano individua dodici Ambiti Territoriali, ognuno con un Comune capofila, in cui si declina il *modello di welfare* umbro. Ognuno di essi ha presentato il proprio Piano di Zona per gli anni 2001-2003, dove viene prevista la ricollocazione dei servizi sociali consolidati e la progettazione di quelli innovativi all'interno di cinque *aree di welfare*, “graduate” in base all'intensità dell'intervento assistenziale: *welfare* leggero; domiciliare e di supporto familiare; comunitario; residenziale e semi-residenziale; di sostegno all'emergenza (Regione Umbria, 2000; cfr. anche Lombardi, 2004).

contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. Questa ottica è coerente con l'intero impianto del Piano e con i principali obiettivi da esso previsti, in particolare laddove viene evidenziato che tra gli assi portanti vi sia il superamento dell'approccio tutelare in favore di quello promozionale.

Attualmente, gli aiuti economici erogati dai Comuni dell'Umbria, cui, com'è stato detto, è demandata l'assistenza materiale, sono per lo più finalizzati a far fronte a situazioni di povertà estrema e spesso non associati a progetti di inserimento sociale e/o lavorativo⁷¹. Gli enti locali, cioè, cercano di "tamponare" la povertà secondo il metodo più classico e antico, quello dell'erogazione *tout court* di una somma di denaro, destinata a garantire la sussistenza.

Il Piano Sociale Regionale, prendendo atto della situazione presente a livello territoriale, cerca di indirizzare i Comuni dell'Umbria verso un'ottica di welfare *promozionale*. L'attivazione delle risorse individuali e comunitarie, del resto, rappresenta uno degli obiettivi e una delle caratteristiche, innovative, del sistema di welfare così come disegnato dal Piano stesso.

4.1.2 I criteri cui devono ispirarsi le misure di sostegno al reddito

Analizziamo più nel dettaglio cosa prevede il Piano riguardo alle misure di sostegno al reddito. Innanzitutto, le finalità di tale misure sono quelle di:

- garantire alla persona, alle famiglie, ai nuclei di convivenza in stato di bisogno le risorse sufficienti a soddisfare i fondamentali bisogni della vita quotidiana⁷²;
- prevenire processi di disgregazione familiare o di marginalità sociale dovuti a difficoltà transitorie di ordine materiale;
- sollecitare e sostenere processi di autonomia sociale e di autodeterminazione messi in crisi dalla mancanza di risorse.

⁷¹ In alcuni documenti ufficiali dei Comuni si parla addirittura di *elargizione* di somme di denaro.

⁷² Lo stato di bisogno (delle persone o delle famiglie) è individuato dal Piano sulla base delle seguenti condizioni: "la condizione di povertà, valutabile sulla base dei parametri adottati in sede legislativa nazionale per l'applicazione del RMI [...]; la condizione di inadeguatezza del reddito: per una persona sola, si ritiene orientativamente di considerare come valore soglia di inadeguatezza del reddito quello corrispondente al 60% del reddito medio procapite regionale computato annualmente dall'ISTAT. In presenza di una famiglia con più persone tale soglia di inadeguatezza del reddito è determinata sulla base [di] scale di equivalenza [...]; l'incapacità totale o parziale di una persona di provvedere alle proprie esigenze di vita quotidiana per inabilità di ordine fisico o psichico o l'impossibilità/inadeguatezza della famiglia ad assicurare la cura necessaria a un suo componente in condizioni di dipendenza; la presenza di persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria per le quali si richiedono interventi assistenziali; l'esistenza di altri fattori e condizioni che determinano stati di marginalità ed esclusione sociale (es.: difficoltà di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro) o altre situazioni di bisogno anche di carattere affettivo-educativo (es.: minori appartenenti a nuclei nomadi residenti o stabilmente dimoranti) (Regione Umbria, 2000, p. 108).

Come si vede, i primi due obiettivi riguardano un genere di aiuto economico di tipo abbastanza tradizionale. Il terzo, invece, prevede specificamente il sostegno dell'autonomia e all'autodeterminazione e, in definitiva, ad un vero e proprio processo di inclusione sociale.

I principi cui devono ispirarsi gli interventi sono l'*universalità*; l'*equità*, intesa come eguaglianza di opportunità a condizioni sociali e stati di bisogno differenti; la *qualità*, come garanzia di accessibilità, umanizzazione, personalizzazione e informazione; il *dovere di solidarietà* sociale e familiare, sancito anche dalla Costituzione.

I criteri cui deve informarsi, sempre secondo il Piano, il sostegno al reddito riguardano, innanzitutto, la *progettualità*: l'intervento di aiuto economico "va sempre collegato a un progetto di aiuto definito con le persone interessate" (Regione Umbria, 2000, p. 48). Il progetto deve essere preparato e disposto dall'operatore sociale, in maniera coordinata e integrata con eventuali altri interventi. Va fatta, preliminarmente, un'attenta analisi dei bisogni, sia dell'individuo che dell'ambito familiare così come del contesto di riferimento. Inoltre, "il sostegno economico deve essere temporalmente definito in relazione al progetto di aiuto e comunque non eccedere la durata di validità del progetto" (*ibidem*). Il requisito della *temporalità* dovrebbe scongiurare l'innescarsi delle cosiddette "trappole", con le quali il soggetto beneficiario, abituato a percepire un reddito che, seppure di modesta entità, gli permette di sopravvivere, entra in una spirale che rischia di essere senza fine, in cui identifica la fonte di sussistenza unicamente nell'aiuto economico erogato e perde ogni iniziativa volta al recupero della propria autonomia. Infine, la *valutazione*: "il sostegno economico è suscettibile di verifica in ordine alle condizioni reddituali dei soggetti interessati e di valutazione in ordine all'esito del progetto di aiuto, relativamente ai percorsi di cambiamento attivati" (*ibidem*)⁷³.

Nell'ottica della "promozione di diritti e opportunità" (parafrasando un'importante legge nazionale che ha avuto una particolare fortuna nella sua attuazione in Umbria – la legge 285/97⁷⁴), anche il Piano Sociale Regionale riconosce, dunque, che un approccio strettamente assistenzialistico nell'erogazione di un sostegno al reddito impedisce o comunque non

⁷³ Va ricordato che prima dell'approvazione del Piano Sociale, la Regione Umbria si era dotata di una legge di riordino del sistema di servizi socio-assistenziali (legge regionale 3/97 "Riorganizzazione della rete di protezione sociale e riordino delle funzioni socio-assistenziali") in cui, all'art. 15, si dispone che gli interventi di sostegno economico "sono diretti a persone, famiglie e nuclei di convivenza sprovvisti delle risorse necessarie a soddisfare i bisogni fondamentali della vita quotidiana". Essi comprendono "contributi economici continuativi" e "contributi una tantum per situazioni di emergenza individuale o familiare". Sempre l'art. 15 stabilisce che "i Comuni disciplinano con apposito regolamento gli interventi [previsti] nell'ambito dei criteri definiti dal piano sociale regionale".

⁷⁴ "Disposizioni di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza".

4.2 Le politiche per il lavoro: il sostegno al reddito nella legge regionale 11/2003 e nella sua attuazione

4.2.1 Le disposizioni della legge regionale 11/2003

Il punto da cui partiamo per analizzare le politiche umbre contenenti indicazioni per il sostegno al reddito è, per quanto riguarda le politiche attive del lavoro, la legge regionale 11/2003⁷⁷. L'art. 6 disciplina la tipologia degli interventi finalizzati a promuovere la riduzione della disoccupazione, la qualificazione dell'occupazione e il superamento dei fenomeni di precarietà nei rapporti di lavoro. In particolare, la lettera *c* del comma 1 prevede di

sperimentare progetti pilota rivolti a specifiche fasce di disoccupati, che prevedono contributi mediante i quali si integrano il sostegno al reddito, la formazione e l'aiuto all'occupazione, anche attraverso la parziale trasferibilità in caso di assunzione e l'attivazione di misure di tutela in caso di interruzione, indipendente dalla volontà dei lavoratori, dei percorsi di formazione.

Si fa, dunque, esplicito riferimento a misure di sostegno al reddito *integrate* con altre di tipo formativo e di aiuto all'occupazione. Nelle intenzioni del legislatore regionale, cioè, sembra essere chiara la volontà di collegare l'aiuto economico ad interventi più propriamente mirati all'inserimento lavorativo. Il *target* di riferimento è costituito da disoccupati.

4.2.2 Gli atti di attuazione: Linee transitorie e Piano per le politiche del lavoro

La legge regionale si limita ad una "enunciazione di principio", che andava riempita di contenuti con le disposizioni attuative, come in effetti è successo. Il primo atto da prendere in considerazione è quello contenente le *Linee programmatiche transitorie 2004*⁷⁸. In esse, vengono previste una serie di attività distinte in tre macro-insiemi: gli interventi destinati a *creare la strumentazione* da porre in essere per una corretta programmazione ed integrazione delle politiche del lavoro; le *azioni prioritarie ed emblematiche* da realizzare in favore di specifici target e le *attività di sperimentazione* destinate a porre l'attenzione su alcuni punti

minore, per difficoltà specifiche e momentanee, quali un trasloco, spese sanitarie o scolastiche, acquisto di veicoli e arredi". Essi si fondano sul patto di restituzione e "chi ne usufruisce può mobilitare le proprie capacità di auto-aiuto e assumere responsabilità dirette sulla soluzione dei propri problemi". Negli Indirizzi relativi al triennio 2000-2002, il prestito d'onore è ripreso in maniera sostanzialmente invariata.

⁷⁷ "Interventi a sostegno delle politiche attive del lavoro, modificazioni ed integrazioni della legge regionale 25 novembre 1998, n. 41 e disciplina del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili".

⁷⁸ Approvate con dgr 571/2004.

4.1.3 Il prestito d'onore

Secondo il Piano, “l’efficacia di un aiuto economico è spesso collegata alla possibilità di fornire ‘un aiuto giusto al momento’ giusto laddove insorga una necessità non ordinaria dentro il normale corso di vita” (Regione Umbria, 2000, p. 49). E’ a tale proposito che viene previsto il “Prestito d’onore”, misura del tutto innovativa nel panorama delle politiche sociali umbre, che rappresenta una forma di sostegno economico diversa da quelle prese precedentemente in esame. Non si tratta di un intervento tradizionale di contrasto alla povertà, quanto di una sorta di *opportunità* offerta a chi si trova *momentaneamente* in condizioni di difficoltà economica. Come disponeva già la legge regionale 3/97, il prestito d’onore si concretizza in “piccole anticipazioni a titolo di prestito senza interessi, attraverso apposite convenzioni con istituti di credito e sulla base di piani di restituzione concordati, in favore di famiglie con figli e di persone sole o con figli, in gravi e temporanee difficoltà finanziarie”

E’ interessante capire la genesi di un intervento di questo tipo. Esso si collega e prende atto dei mutamenti intercorsi nel fenomeno della povertà e dell’esclusione sociale, altrove studiati in maniera più ampia e dettagliata⁷⁵. Il prestito d’onore può rappresentare un più che valido sostegno momentaneo non tanto per chi si trova in condizione di povertà estrema o comunque “conclamata” che, con tutta evidenza, non potrà mai restituire la somma percepita, quanto per le famiglie che rischiano di cadervi. Ed infatti, secondo quanto stabilito dal Piano, i destinatari di una misura di questo genere sono le “famiglie che presentano difficoltà economiche contingenti legate a momenti particolari del ciclo di vita familiare (cambio di alloggio, separazione dal coniuge, ecc.)” e che devono “fronteggiare una sopraggiunta necessità non ordinaria” (Regione Umbria, 2000, p. 49). Essa consiste nella concessione di prestiti a tasso zero secondo un piano di restituzione concordato e attraverso apposite convenzioni tra Ente erogatore e Istituti di credito. L’aiuto economico è rappresentato dall’onere degli interessi, a totale carico dell’Ente. La somma erogata può essere destinata a fornire un aiuto economico per varie motivazioni: spese mediche o scolastiche, spese per la casa, spese legali, ecc., e dovrebbe consentire “a chi ne fruisce di mobilitare le proprie risorse e di assumere responsabilità dirette in ordine alla soluzione dei propri problemi” (*ibidem*)⁷⁶.

⁷⁵ Per l’analisi della povertà a livello regionale, vedi Osservatorio sulle povertà in Umbria, 1997; 2001; 2004.

⁷⁶ Il Prestito d’onore è previsto anche negli Indirizzi Regionali di attuazione della Legge 285/97, sia per la prima che per la seconda triennalità di applicazione (dgr 559/98 “Indirizzi regionali per l’attuazione della legge 285/97. Triennio 1997-1999” e dgr “20/2000 “Indirizzi regionali per l’attuazione della legge 285/97. Triennio 2000-2002”). Quelli relativi al triennio 1997-1999 inseriscono tale misura tra gli interventi di sostegno alla genitorialità e alle relazioni intergenerazionali e familiari. I prestiti d’onore, in base a quanto si legge, sono “un nuovo strumento di politica sociale finalizzato a fornire un supporto economico a famiglie con figli minorenni che presentano difficoltà economiche contingenti” e “sono indirizzati a famiglie o singoli genitori con figli in età

qualificanti ed innovativi della legge regionale 11/2003⁷⁹. In quest'ultimo "gruppo" sono inserite le azioni rivolte a "sperimentare forme integrate di sostegno al reddito, formazione ed incentivi all'occupazione a favore degli inoccupati e dei disoccupati, nel quadro di specifici progetti definiti d'intesa con i CPI provinciali". Rispetto a quanto previsto dalla legge regionale e descritto nel paragrafo precedente, risultano aggiuntivi i riferimenti alla *specificità* dei progetti, che equivale alla *personalizzazione* degli stessi, calibrati sulle esigenze dei destinatari, e alla collaborazione con i Centri per l'Impiego, con i quali si ritiene necessario agire d'intesa. L'attività da realizzare prevista è la creazione di una "rete di protezione sociale che assista i beneficiari durante l'effettuazione dei percorsi integrati", esplicito richiamo a elementi di welfare di carattere strettamente *sociale*. Gli "indicatori dell'emblematicità richiesta" sono "l'individuazione di specifici percorsi di monitoraggio dei progetti attivati, che consentano di rilevare l'efficacia della relazione tra la natura del sostegno al reddito concesso, gli eventuali altri sussidi goduti e le attività orientative, formative, lavorative svolte": in pratica, si vuole evitare di concedere aiuti economici *a pioggia* non collegati a misure di inserimento lavorativo e si cerca di "controllare" questo possibile e non auspicabile esito attraverso specifici percorsi di monitoraggio⁸⁰.

Anche il successivo *Piano triennale 2005/2007 per le politiche del lavoro*⁸¹, definisce e specifica gli interventi attuativi dell'art. 6 della legge regionale 11/2003, riprendendo puntualmente le previsioni in essa contenute. Per quanto riguarda la lettera *c* del comma 1, sono previste

forme integrate di sostegno al reddito, formazione ed incentivi all'occupazione, svolte anche in collaborazione con gli enti bilaterali, con priorità per i lavoratori scoperti da ammortizzatori sociali, operanti nelle aziende appartenenti a settori in crisi, nell'ambito di specifici progetti mirati.

⁷⁹ Vale la pena di ricordare che nel documento è inserita un'analisi del mercato del lavoro regionale, dalla quale si evince che i principali fattori di criticità sono l'elevata offerta di lavoro femminile, soprattutto giovane e ad alta scolarizzazione, il basso tasso di attività maschile del segmento *over 55*, l'elevata offerta di lavoro giovanile con medio alti livelli di scolarizzazione, l'elevata diffusione dei rapporti di lavoro a tempo determinato, la necessità di qualificare maggiormente la domanda di lavoro e le caratteristiche professionali degli attuali occupati, la necessità di garantire e sviluppare politiche di accoglienza ed integrazione per la manodopera proveniente dal sud dell'Italia e da paesi extracomunitari.

⁸⁰ Ricordiamo anche che le linee transitorie prevedono, tra le attività finalizzate alla strumentazione delle politiche del lavoro, la creazione di "dispositivi di integrazione tra le politiche del lavoro e le politiche sociali, destinati - in particolare a favore delle fasce deboli - a creare le condizioni per la piena fruizione delle opportunità di orientamento, formazione e lavoro, sulla base della parallela creazione di sistemi di welfare, tutela e reti integrate di politiche e servizi, nonché della valorizzazione della concertazione applicata alle strategie di analisi previsiva dei fabbisogni di competenza e di formazione".

⁸¹ Approvato con dcr 2275/2004, su proposta della Giunta regionale (dgr 1492/2004).

Rispetto alle linee transitorie, rimane il riferimento alla *specificità* dei progetti, ma viene previsto che i destinatari *prioritari* dei progetti pilota appartengano ad una fascia ben specifica, quella non coperta da ammortizzatori sociali e operante in aziende di settori in crisi.

4.2.3 La sperimentazione di forme integrate di sostegno al reddito per i soggetti svantaggiati

L'atto che poi mette in pratica le disposizioni appena ricordate è quello contenente le *proposte progettuali per interventi di politiche attive del lavoro*⁸². Dopo aver inserito tra le finalità generali anche la sperimentazione di “forme integrate e innovative di sostegno al reddito, formazione e incentivi all'occupazione”, vengono passate in rassegna le azioni finanziabili. L'obiettivo F e l'Azione 8 riguardano il sostegno al reddito. Con il primo, come previsto già negli atti precedenti, ci si propone di “creare una rete di protezione sociale che assista i destinatari durante la sperimentazione di percorsi integrati e innovativi di sostegno al reddito, formazione e incentivi all'occupazione”, prevedendo un finanziamento complessivo di 1.125.000 Euro. Un aspetto importante è che tali risorse devono essere *assegnate alle Province di Perugia e Terni* in base agli indicatori di riparto del POR Ob. 3 2000-2006, misura B1: in pratica, si stabilisce che i progetti pilota vengano gestiti dalle Province, attraverso i Centri per l'Impiego, sulla base di indicazioni specificate nel medesimo atto e attraverso successivi avvisi provinciali. Per la prima volta, poi, viene fatto esplicito riferimento ai “soggetti gravemente svantaggiati” individuati come destinatari dei percorsi integrati di sostegno al reddito, formazione e incentivi all'occupazione, da realizzare in collaborazione con i servizi sociali territoriali. Viene poi ribadito che la sperimentazione si propone di sostenere l'inserimento professionale e, in ogni caso, “il miglioramento dell'occupabilità dei soggetti gravemente svantaggiati” sia attraverso misure di aiuto economico “mirato al superamento dei gap di competenza”, sia attraverso “la possibilità - a vantaggio dell'impresa - di convertire parzialmente il sostegno al reddito del lavoratore/della lavoratrice in incentivo all'assunzione”.

L'Azione 8, poi, prevede la sperimentazione dei progetti pilota sopra descritti per 150 soggetti svantaggiati, che dovranno necessariamente comprendere:

- il bilancio di competenza dei destinatari;
- l'attribuzione di un *reddito di inserimento* pari a 625 Euro lordi al mese, per un massimo di 12 mesi, a coloro che soddisfano i criteri definiti dalle Province;

⁸² Dd 11181/2004 “Attuazione della LR n. 11/2003 - Presentazione di proposte progettuali per interventi di politiche attive del lavoro”.

- percorsi di formazione professionale e tirocini formativi;
- incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato⁸³.

Da ultimo, l'atto in oggetto definisce le categorie destinatarie degli interventi che sono diretti:

- a 150 lavoratori/lavoratrici, come detto, in possesso dello stato di disoccupazione (“ai sensi del d.lgs n. 181/2000, come modificato dal d.lgs. n. 297/2002, e degli indirizzi regionali di cui alla dgr n. 1087 del 21 luglio 2003 e successive modificazioni”) e di ulteriori condizioni di svantaggio (da individuare d'intesa fra Regione Province);
- alle imprese del territorio regionale.

La normativa regionale richiamata dall'atto che stiamo esaminando⁸⁴ ricorda che l'art. 1 del decreto legislativo 181/2000, come sostituito dal decreto legislativo 297/2002, “pone una nuova definizione dello stato di disoccupazione” che si verifica, sostanzialmente, quando ricorrono in maniera *concorrente* le seguenti condizioni:

- a) mancanza di lavoro o svolgimento di attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione;
- b) immediata disponibilità allo svolgimento di una “congrua attività lavorativa”;
- c) immediata disponibilità alla ricerca della stessa, secondo modalità definite con i Servizi competenti.

In più, però, l'avviso prevede, come detto, “ulteriori condizioni di svantaggio” da individuare successivamente. Ora, la definizione di “soggetto svantaggiato”, come noto, è fonte di un vivace dibattito: ad esempio, la legge 381/91 sulla cooperazione sociale, all'art. 4, prende in considerazione “gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione”. Tuttavia, il regolamento CE 2204/2002 include tra gli svantaggiati “qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro”, quindi non solo le categorie “classiche” individuate dalla normativa

⁸³ Tale incentivo dovrà essere “composto da due parti tra loro cumulabili: a) aiuto all'occupazione pari ad € 5.200,00 da erogare in caso di assunzione del lavoratore/della lavoratrice al termine del percorso formativo, a carico delle risorse gestite dalle Province nell'ambito del POR FSE Obiettivo 3; b) incentivo alle imprese che assumono a tempo indeterminato il disoccupato/la disoccupata prima del termine del percorso formativo; in questo caso l'importo sarà costituito dalla quota mensile di reddito di inserimento per il numero dei mesi mancanti al completamento del percorso. In ogni caso questo secondo incentivo potrà essere attribuito all'impresa non prima di un periodo formativo, stabilito dal CPI in relazione allo specifico percorso del lavoratore/della lavoratrice, che consenta comunque il superamento del gap di competenza diagnosticato al lavoratore/alla lavoratrice”.

⁸⁴ Cioè gli “Indirizzi applicativi per l'attuazione nel sistema regionale dei Servizi per l'impiego delle Province del d. lgs. n. 181 del 21/04/2000, recante disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, come modificato dal d. lgs. 297/2002, e del dpr 442/2000”, di cui alla dgr 1087/2003, successivamente modificata dalla dgr 2088/2003.

nazionale, ma anche giovani in cerca di occupazione, lavoratori migranti, adulti che vivono soli con figli a carico, persone prive di un titolo di studio di livello secondario, disoccupati di lungo periodo, ecc.

Si tratta ora di attendere, per questo come per gli altri punti della sperimentazione, gli interventi di attuazione.

CONCLUSIONI

“Per dirla secondo Amartya Sen e il suo *Capability Approach*, l’istituto del reddito minimo rappresenterebbe un concreto tentativo di orientare le politiche di welfare nella direzione del rafforzamento delle potenzialità individuali, al fine dell’acquisizione di maggiori conoscenze/competenze, aumentando di conseguenza opportunità e occasioni (lavorative, formative, di vita) del soggetto in carico” (Mesini, Ranci Ortigosa, 2004, p. 70).

L’unica misura ispirata ai principi appena richiamati effettivamente messa in pratica a livello nazionale è stata il RMI, introdotto per un breve periodo di tempo e solo in alcuni Comuni, ma indicato dalla legge 328/2000 tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire su tutto il territorio italiano.

Come detto, uno degli aspetti più critici della sperimentazione del RMI è stato senza dubbio il fatto che questa misura ha avuto scarso rilievo per l’inserimento lavorativo dei beneficiari. Tuttavia, oltre ad aver permesso l’ingresso nel mondo del lavoro a circa 900 beneficiari (su un totale di circa 5.300 soggetti inseriti in programmi di tipo occupazionale), in molti casi il suo impatto è stato valutato in maniera assai positiva, sotto diversi punti di vista: cambiamenti nei comportamenti e negli atteggiamenti dei beneficiari, riconoscimento dello stato di bisogno, ingresso in una “rete” di sostegno, definizione di un “contratto” con diritti e doveri, ecc. (cfr. Irs - Fondazione Zancan - Cles, 2001a; Ires 2002; Paci, 2003; Ranci Ortigosa, 2003).

Va tenuto poi conto del fatto che strumenti del genere necessitano di tempi certamente *non brevi* per valutarne l’efficacia soprattutto per quanto riguarda la fuoriscita da una condizione di povertà. Rimuovere le cause dell’esclusione sociale e dello svantaggio economico *in qualche anno* (quelli della sperimentazione del RMI) è possibile in alcuni casi, come infatti è accaduto, ma, certamente, misure di questo tipo vanno valutate nel lungo periodo, viste le ovvie difficoltà che si incontrano nell’affrontare situazioni anche molto diverse tra loro e assai spesso caratterizzate da forme di disagio radicate nel tempo e “dure a morire”.

L’esperienza del RMI, dunque, ci sembra il naturale punto di partenza per ragionare sull’opportunità dell’introduzione di misure di *reddito minimo* nel nostro paese e, perché no, in Umbria. A tale proposito, riteniamo utile fornire, a conclusione dell’indagine condotta, alcune indicazioni utili alla predisposizione di un istituto di *reddito minimo* finalizzato all’inserimento socio-lavorativo di soggetti svantaggiati, riprendendo in parte quanto “suggerito” dal Rapporto di valutazione sulla sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (Irs - Fondazione Zancan - Cles, 2001a).

I diversi aspetti da tenere in considerazione per la predisposizione di una misura dalle caratteristiche prima descritte ci sembrano essere i seguenti:

- 1) il *finanziamento*, adeguato agli obiettivi che ci si prefigge, *sostenibile* a lungo termine e *chiaramente definito*;
- 2) l'*integrazione con altre politiche*, soprattutto del lavoro, ma anche della formazione, dell'istruzione, della casa, ecc.;
- 3) il *coinvolgimento del mondo produttivo locale e del Terzo Settore*, da curare con particolare attenzione affinché gli esiti occupazionali di un eventuale progetto di inserimento lavorativo vadano a buon fine;
- 4) l'*inserimento stabile nel sistema dei servizi sociali locali*, attraverso la *programmazione sociale di territorio* e i *Piani Regionali e di Zona*;
- 5) gli *aspetti organizzativi*, da definire con cura e con particolare attenzione alla *chiarezza dei ruoli istituzionali*⁸⁵;
- 6) la *definizione della soglia di reddito per l'accesso*, da effettuarsi in maniera certa e rigorosa e tenendo conto delle specificità dei territori;
- 7) la *dotazione organica* dei soggetti deputati a gestire l'intervento, *idonea* e opportunamente *supportata in termini di formazione e accompagnamento*.
- 8) la *comunicazione*, la cui "correttezza" è di cruciale importanza per evitare fenomeni di *non take up*⁸⁶;
- 9) i *progetti di inserimento socio-lavorativo*, da affiancare, come più volte evidenziato, all'integrazione economica, che dovrebbero essere predisposti in base ad una *corretta analisi e una lettura comune dei bisogni del destinatario*, alla *valorizzazione delle capacità individuali del beneficiario*, alla *negoziazione*, all'*accompagnamento del beneficiario* che altrimenti, se lasciato solo, rischia di perdere motivazione, alla *qualità*, alla *mediazione tra i bisogni individuali e le opportunità offerte dal contesto territoriale*⁸⁷;
- 10) gli *strumenti di controllo e verifica*, da predisporre per evitare casi di opportunismo⁸⁸;

⁸⁵ Cfr. Ficarra, 2003.

⁸⁶ "Il problema di chi non richiede un sostegno pur avendone diritto, il cosiddetto fenomeno del *non take up*, è [...] altrettanto importante di quello dei potenziali profittatori o imbrogliatori" (Saraceno, 2004, p. 14).

⁸⁷ "Affinché il RMI non si riduca alla sola erogazione di un sussidio ma rappresenti una possibilità di attivazione ed integrazione della persona, occorre porre particolare attenzione ai percorsi di inserimento. Appare cruciale che i programmi siano personalizzati, coerenti con i bisogni rilevati e gli impegni concordati, e che godano di opportuni sostegni all'interno delle stesse istituzioni pubbliche e nell'ambito della rete dei soggetti che operano sul territorio. Da qui la necessità del potenziamento delle collaborazioni con la rete di attori, attraverso opportuni protocolli di intesa, convenzioni, accordi quadro" (Irs - Fondazione Zancan - Cles, 2001a, p. 21).

Si tratta, semplicemente, di alcune considerazioni che non hanno nessuna pretesa di offrire “ricette” onnicomprensive e preconfezionate. Esse rappresentano solo degli spunti di riflessione sull’opportunità, l’organizzazione e l’efficacia di misure *di reddito minimo* certamente non facili da realizzare, ma che costituiscono uno *strumento per l’attivazione e la garanzia di diritti sociali e di cittadinanza*.

⁸⁸ Cfr. Mesini, Ranci Ortigosa, 2004

ALLEGATI

Allegato 1

Le politiche per il lavoro delle Regioni: alcuni esempi di interventi di inserimento e sostegno al reddito

Allegato 1 - Le politiche per il lavoro delle Regioni: alcuni esempi di interventi di inserimento e sostegno al reddito¹

Attraverso una prima esplorazione sulle politiche per il lavoro delle Regioni, condotta attraverso un'analisi dei principali atti (leggi, proposte di legge, piani, programmi operativi, ecc) si è cercato di mettere in evidenza se e quali interventi di politica attiva del lavoro, caratterizzati dalla previsione di forme di sostegno al reddito, siano stati messi in campo dalle Regioni.

La breve analisi che segue non ha, ovviamente, alcuna pretesa di esaustività e rappresenta, da un lato, una “base di partenza” per ulteriori approfondimenti, e, dall'altro, un completamento del capitolo precedente relativo alle politiche sociali, visto l'obiettivo della ricerca che riguarda la definizione di un quadro conoscitivo (nazionale e regionale) delle misure di sostegno al reddito tra politiche sociali e politiche del lavoro. I risultati qui illustrati sono il frutto di una rilevazione che è si è scelto di circoscrivere ad un determinato ambito di ricerca (gli interventi di politica attiva del lavoro delle altre Regioni) attraverso la consultazione, principalmente, dei siti web istituzionali.

Le iniziative legislative e i principali atti consultati sono stati:

Emilia-Romagna

- “Programma operativo Regione Emilia-Romagna 2000-2006; Indirizzi per il sistema formativo integrato dell'istruzione, della formazione professionale, orientamento e delle politiche del lavoro biennio 2003 – 2004”

Lombardia

- Progetto di legge N. 0290 “Interventi a tutela e sostegno delle lavoratrici e dei lavoratori atipici e parasubordinati”;
- Progetto di legge N. 0238 “Interventi regionali a favore di lavoratori e lavoratrici parasubordinati e atipici”;
- “Programma regionale di sviluppo VII legislatura”;

Marche

- Legge regionale 25 gennaio 2005, n. 2 “Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro”; “Piano Triennale degli interventi per le politiche attive per il lavoro 2004-2006”;

Toscana

- Legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 “Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro”;
- Deliberazione del Consiglio Regionale 29 luglio 2003, n. 137 “Approvazione del Piano di indirizzo generale integrato ex articolo 31 legge regionale 26 luglio 2002, n. 32”;
- “Programma regionale di sviluppo 2003-2005”;

¹ Il presente allegato è stato realizzato da Zaira Stancati.

Valle d'Aosta

- Legge regionale 31 marzo 2003, n. 7 “Disposizioni in materia di politiche regionali del lavoro, di formazione professionale e di riorganizzazione dei servizi per l'impiego”;

Provincia di Bolzano

- “Piano pluriennale degli interventi di politica del lavoro 2000-2006”;

Basilicata

- “Piano di attività per la realizzazione di un Sistema di monitoraggio e valutazione degli effetti occupazionali del POR 2000-2006”;

Calabria

- “Progetto opportunità giovani”;

- “Iniziativa Calabria Impresa donna”;

Veneto

- “Programma triennale degli interventi in materia di osservazione del mercato del lavoro, informazione e orientamento al lavoro, formazione professionale e sostegno all'occupazione”;

Piemonte

- “Interventi tesi a favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità attraverso la combinazione di azioni di sostegno alla creazione di impresa e servizi per l'impiego”.

L'integrazione delle politiche e il “partenariato” locale

Un primo dato significativo che si desume dall'analisi dei documenti concerne la tendenza in atto in molte regioni a privilegiare il percorso della integrazione tra politiche attive del lavoro, iniziative locali di sviluppo e interventi di sostegno al reddito.

Così ad esempio, all'interno del “Piano Triennale degli interventi per le politiche attive per il lavoro 2004-2006” della Regione Marche, al punto 3.3.6 rubricato “L'inserimento lavorativo dei disabili” si legge che “le iniziative di *policy* nel territorio marchigiano, devono valorizzare la nuova dimensione di *workfare* in cui oggi si colloca la materia dell'inserimento lavorativo dei disabili e prevedere [...] il coordinamento tra le politiche formative, assistenziali e quelle del lavoro, al fine di individuare forme di introduzione nel mondo del lavoro originali, flessibili ed adeguate alle realtà locali specifiche ed alle esigenze dei lavoratori disabili”.

Uguualmente, all'interno del documento recante “Indirizzi per il sistema formativo integrato dell'istruzione, della formazione professionale, orientamento e delle politiche del lavoro biennio 2003 – 2004” dell'Emilia-Romagna viene ribadita l'importanza del “sostegno all'accesso individuale ad attività formative concedendo finanziamenti alle persone, con priorità per la formazione superiore e per la formazione permanente e continua” e, ancora, si legge che “per il perseguimento delle finalità connesse con il mercato del lavoro [...] appaiono come prioritari gli obiettivi di sostenere l'inserimento stabile nel lavoro delle persone con rapporti di lavoro precari, attraverso misure di formazione e incentivi mirati, in particolare collegando le politiche formative e del lavoro alle politiche industriali e al trasferimento della ricerca nelle imprese; sostenere l'inclusione attraverso adeguate azioni di

accompagnamento all'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro delle persone disabili e svantaggiate; promuovere iniziative di politiche attive per il lavoro rivolte all'area dei disoccupati di lunga durata che, pur quantitativamente ridotta, presenta fenomeni di cronicizzazione e di crescente emarginazione del mercato del lavoro".

Così, ancora, nel "Programma regionale di sviluppo" della Lombardia, scorrendo le pagine del documento programmatico relative alle "Linee strategiche dell'azione regionale" si apprende che a causa della "gravità del fenomeno delle nuove povertà" si rende "urgente e strategica la costruzione di un sistema integrato di interventi finalizzati a contrastare l'esclusione sociale e le nuove povertà. Si ritiene fondamentale la promozione di azioni per l'integrazione delle politiche di sostegno al reddito, all'occupazione, all'istruzione, oltre che per il reinserimento sociale, abitativo, e di tutela della salute". Si segnala poi il "Programma regionale di sviluppo 2003-2005" della Toscana. Nel punto 2 rubricato "L'innovazione nel welfare" si legge che all'interno dello scenario costituzionale e soprattutto europeo la Regione si propone di raggiungere gli obiettivi fissati dalla Carta sociale europea attraverso la implementazione di "interventi di integrazione del sistema, di sostegno al reddito per le categorie e i soggetti più vulnerabili, di promozione della partecipazione dei cittadini alle risorse, ai beni e ai servizi di sviluppo della informazione e della comunicazione, di mobilitazione degli attori del territorio".

Un ulteriore elemento che ricorre in alcuni documenti oggetto di indagine è costituito dal riferimento al partenariato locale che viene considerato come un fattore essenziale per il raggiungimento dell'obiettivo della piena e buona occupazione. Così, ad esempio, nel "Programma operativo Regione Emilia-Romagna 2000-2006" si legge che "il partenariato locale costituisce un potenziale fattore di successo delle politiche per l'impiego e di sostegno all'inserimento lavorativo [...] oltre che per il perseguimento di equità e di sviluppo dei diritti di cittadinanza che sottendono le politiche a favore di gruppi svantaggiati".

Uguualmente, nel "Piano pluriennale degli interventi di politica del lavoro 2000-2006" della provincia di Bolzano viene previsto che "il buon funzionamento del mercato dipende sempre dai suoi due poli, che nel caso del mercato del lavoro sono chiaramente individuabili nelle parti sociali" e ancora che "il Piano propone quindi uno sviluppo sempre maggiore della cultura della partnership sociale, con le seguenti motivazioni: nelle sostanziali questioni delle politiche del lavoro un accordo tra le parti sociali rappresenta un input importante per gli organi politici ed amministrativi. Ciò contribuisce al buon funzionamento del futuro economico e sociale".

Il sostegno al reddito

Veniamo ora ai richiami alle misure di sostegno al reddito contenute nelle iniziative regionali analizzate.

Va innanzitutto segnalata la legge regionale delle Marche del 25 gennaio 2005, n. 2 "Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro", il cui articolo 21, rubricato "Inserimento lavorativo con sostegno del reddito", dispone che "la Regione può adottare in via sperimentale una misura

speciale volta a favorire l'inserimento lavorativo di inoccupati alla ricerca di un lavoro e di disoccupati privi di ammortizzatori sociali". Una volta individuate le categorie dei beneficiari, la legge prevede che la Regione stessa promuova "un progetto di inserimento lavorativo che tenga conto delle specifiche esigenze della persona" e che, sulla base della situazione economica personale e familiare del beneficiario, si possa "intervenire, in via sperimentale, con apposita erogazione monetaria fino al raggiungimento di una soglia predeterminata e per l'intera durata del progetto". Sarà di estremo interesse seguire l'applicazione concreta di quanto disposto.

Riportiamo, poi, quanto disposto dalla legge regionale toscana del 26 luglio 2002, n. 32 "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro", al comma 1 dell'articolo 2, rubricato "Interventi di attuazione delle politiche integrate dell'educazione, dell'istruzione, dell'orientamento e della formazione professionale": "le politiche integrate dell'educazione, dell'istruzione, dell'orientamento e della formazione professionale si attuano attraverso interventi diretti e indiretti. Per interventi diretti si intendono azioni di sostegno, anche di tipo finanziario, in risposta a bisogni riferibili alla domanda individuale".

Ugualmente significative appaiono le due iniziative legislative in iter in Lombardia. La prima è relativa al progetto di legge n. 0209 recante "Interventi a tutela e sostegno delle lavoratrici e dei lavoratori atipici e parasubordinati" dove si dispone che la Regione dovrebbe promuovere e favorire "l'attuazione di interventi volti alla tutela e al sostegno economico e previdenziale dei soggetti beneficiari" (art. 1) e provvedere "ad erogare un contributo economico [...], sostitutivo o integrativo del reddito da lavoro, in modo tale da garantire un importo netto di 600 Euro mensili, per un periodo di tempo non superiore a 6 mesi" (art. 4). La seconda iniziativa è relativa al progetto di legge n. 0238 recante "Interventi regionali a favore di lavoratori e lavoratrici parasubordinati e atipici", dove è indicato che la Regione, nel quadro delle iniziative di politica attiva del lavoro, dovrebbe concedere "contributi ai lavoratori e lavoratrici parasubordinati per migliorare e consolidare la loro posizione sul mercato del lavoro". All'articolo 3 viene prevista l'istituzione di un Fondo per il sostegno dei lavoratori e lavoratrici parasubordinati al fine di garantire loro la continuità del reddito e "per favorire l'integrazione dei rispettivi trattamenti pensionistici, nonché un sostegno al reddito pari a 500 Euro nei periodi di inattività e per un periodo analogo alla durata dell'indennità di disoccupazione (sei mesi)".

Allegato 2

Il reddito minimo nelle proposte di legge parlamentari

Il reddito minimo nelle proposte di legge parlamentari

L'analisi delle proposte normative parlamentari in tema di *reddito minimo* è stata condotta attraverso una ricognizione dei principali disegni e progetti di legge concernenti il sostegno al reddito presentati nella legislatura in corso che ha permesso di individuare e selezionare quattro proposte di legge, sistematizzate e descritte successivamente per *campi tematici (obiettivi, contenuti, beneficiari, assetto istituzionale e organizzativo)*

Le misure riguardano due esempi di *reddito minimo* non accompagnato da specifici interventi di inserimento socio-lavorativo (la “Retribuzione sociale”, proposta da Rifondazione Comunista, e il “Reddito sociale” proposto dai Verdi e dal PdCI). Una terza, invece, (la “Indennità di inserimento lavorativo”, proposta dai DS) è più strettamente di politica attiva del lavoro, mentre l'ultima (proposta dall'area che fa riferimento all'Ulivo) concerne il Reddito Minimo di Inserimento, ripresentato più o meno nelle stesse forme della precedente esperienza analizzata nei Capp. 1 e 2.

Nelle pagine che seguono si passano in rassegna le “schede di lettura” delle quattro proposte di legge, presentate in ordine cronologico².

² L'analisi delle proposte di legge e la schede descrittive sono state curate da Zaira Stancati.

Camera dei Deputati - XIV Legislatura - Proposta di legge N. 872

“Istituzione della retribuzione sociale”

Presentata il 15 giugno 2001

Area politica di riferimento: Rifondazione Comunista

Obiettivi

La proposta mira a introdurre un istituto definito “retribuzione sociale” finalizzato alla lotta al precariato e alla difesa delle condizioni delle lavoratrici e dei lavoratori che si trovano in tale stato attraverso interventi di integrazione monetaria del reddito e altre agevolazioni.

Contenuti

Interventi di integrazione monetaria: la “retribuzione sociale” è una contribuzione stimata nella misura di un milione delle vecchie lire esenti da tasse, che lo Stato eroga direttamente ai singoli soggetti che rientrano nelle condizioni previste dalla proposta di legge per un totale di dodici mensilità annue. La corresponsione è limitata ad un massimo di tre anni, elevabili a quattro per coloro che abbiano superato i 45 anni di età o siano residenti in aree svantaggiate o in aree con tassi di disoccupazione superiori a quello nazionale, ed è revocata in caso di ingiustificato rifiuto di un contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato o di rifiuto dell’assegnazione di lavori di pubblica utilità.

Altre misure: accanto alla integrazione monetaria la “retribuzione sociale” si concretizza nella predisposizione da parte delle amministrazioni locali di altre misure di agevolazione:

- gratuità dell’accesso ai trasporti urbani e metropolitani;
- gratuità dei libri di testo e del materiale didattico, dell’iscrizione e della partecipazione a corsi di formazione e aggiornamento professionale;
- canoni sociali di affitto per alloggi di edilizia pubblica ed integrazione per il pagamento dell’affitto a proprietari privati;
- tariffe sociali, fino alla gratuità per i più indigenti, per le utenze relative alla erogazione di elettricità, gas, acqua e telefonia fissa;
- accesso alle manifestazioni culturali organizzate da enti pubblici.

Beneficiari

I beneficiari della misura vengono individuati sulla base dei seguenti requisiti:

- compimento della maggiore età o termine degli studi per gli studenti;
- iscrizione alla prima classe del collocamento da almeno dodici mesi;
- residenza in Italia da almeno diciotto mesi.

I fruitori della retribuzione sociale che intendano iniziare un’esperienza imprenditoriale, sotto forma di lavoro autonomo o cooperativo, hanno diritto ad ottenere in un’unica soluzione l’intero ammontare della retribuzione sociale che spetterebbe loro in caso di mantenimento dello stato di disoccupazione.

Assetto istituzionale e organizzativo

Competenze istituzionali: titolare della erogazione della misura è il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per il tramite delle sue articolazioni territoriali. È prevista l'istituzione, con regolamento da adottare entro tre mesi dalla entrata in vigore della legge, di un Comitato *ad hoc* per la rilevazione dello stato di disoccupazione, l'erogazione della retribuzione sociale ed il coordinamento delle commissioni provinciali e circoscrizionali.

Nel caso in cui lo stato di disoccupazione dei fruitori della retribuzione sociale continui a permanere al termine del periodo massimo di corresponsione della stessa, le Pubbliche amministrazioni (centrali e locali) e gli enti pubblici economici sono tenuti a offrire una possibilità di lavoro al disoccupato ("lavoro minimo garantito"), mediante assunzione con contratto non inferiore a due anni in settori di pubblica utilità (cura alla persona, tutela dell'ambiente, recupero degli spazi urbani, ecc.).

La proposta di legge prevede, inoltre, che al datore di lavoro pubblico o privato che assuma un soggetto in regime di retribuzione sociale prima della scadenza prevista, venga erogato un contributo pari al 50% della retribuzione sociale (75% se si tratta di lavoratori residenti in aree svantaggiate) per il restante periodo. Tale incentivo viene ridotto della metà se l'assunzione è a tempo parziale e inferiore alle venti ore settimanali o di un terzo se a tempo parziale ma superiore alle venti ore settimanali. Nel caso di licenziamento del lavoratore entro due anni dall'assunzione, il contributo versato deve essere interamente restituito, fatta eccezione per i licenziamenti per giusta causa o giustificato motivo o in caso di gravi inadempienze contrattuali del prestatore di lavoro.

Copertura finanziaria: il finanziamento derivante dall'attuazione della legge è stimato nella misura di 13.500 miliardi per l'anno 2002 e di 27 mila miliardi annue per gli anni 2003 e 2004. All'onere derivante dall'attuazione della proposta di legge si provvede mediante: *a)* lo stanziamento di somme derivanti dalle maggiori entrate o dalle minori spese a carico dello Stato a seguito della abrogazione delle norme contenute nelle leggi che istituiscono forme di lavoro temporaneo (articoli 1-11 della legge n. 196 del 1997 e successive modifiche) nonché le norme istitutive dei contratti di formazione e lavoro (articolo 8 del decreto legge n. 17 del 1983 e successive modifiche); *b)* l'istituzione di un Fondo iscritto in apposito capitolo del bilancio dello Stato, in cui far confluire, a decorrere dal 1° gennaio 2002, una quota dello 0,3% del totale dei capitali trasferiti in Paesi esteri, sulla base di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare entro un mese dalla data di entrata in vigore della legge.

Camera dei Deputati - XIV Legislatura - Proposta di legge N. 2575

“Istituzione del reddito sociale per il sostegno contro la disoccupazione e la precarietà del lavoro”

Presentata il 26 marzo 2002

Area politica di riferimento: Verdi, Partito dei Comunisti italiani

Obiettivi

La proposta mira a introdurre un istituto denominato “reddito sociale” al fine di promuovere la piena e buona occupazione, rafforzare la rete di protezione sociale e combattere la lotta alla disoccupazione e alla povertà in generale.

Contenuti

Interventi di integrazione monetaria: il reddito sociale minimo è una contribuzione stimata nella misura di 8 mila euro annui, esenti da tasse, da corrispondere ai soggetti in possesso dei requisiti specificati. Sono previste: *a)* una riduzione della metà dell’importo per i soggetti che svolgono attività lavorative dalle quali si consegue un reddito inferiore all’ammontare del reddito sociale minimo; *b)* la decadenza dalla fruizione in caso di assunzione con contratto a tempo pieno.

Altre misure: accanto alla integrazione monetaria è prevista l’erogazione, in favore dei soggetti titolari del reddito sociale minimo, dei seguenti interventi:

- gratuità dell’accesso ai trasporti urbani e al servizio sanitario;
- esclusione di ogni onere per la partecipazione a corsi di formazione professionale e di istruzione, anche universitaria;
- dimezzamento dei costi delle utenze relative alle forniture di elettricità, gas, acqua ecc.;
- canone sociale per l’utilizzo di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Beneficiari

I destinatari della misura vengono individuati sulla base dei seguenti requisiti:

- residenza in Italia da almeno due anni;
- iscrizione da almeno un anno agli elenchi anagrafici;
- reddito personale imponibile annuo non superiore ai 5 mila euro;
- reddito imponibile annuo del nucleo familiare (composto da 2 persone) non superiore a 25 mila euro.

Assetto istituzionale e organizzativo

Competenze istituzionali: il reddito sociale minimo è corrisposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, per il tramite delle Direzioni provinciali del lavoro. E’ prevista l’istituzione, con regolamento ministeriale, dell’Ufficio centrale per il rilevamento dello stato di disoccupazione e per

l'erogazione del reddito sociale minimo, con specifici compiti di coordinamento dell'attività delle Direzioni provinciali del lavoro.

Copertura finanziaria: Per il primo anno di attuazione si provvede mediante l'istituzione di una imposta straordinaria denominata “*labor tax*” consistente in una addizionale una tantum del 2,5% sulla tassa dei redditi di impresa. A decorrere dal secondo anno si provvede mediante l'incremento dell'aliquota di imposizione sugli interessi derivanti da titoli pubblici; tassazione dell'incremento di valore di titoli azionari; inserimento nella dichiarazione annuale dei redditi di ogni reddito da capitale, ai fini dell'applicazione delle imposte dirette; tassazione dei trasferimenti dei capitali all'estero; istituzione di una tassa sull'innovazione tecnologica.

Camera dei Deputati - XIV Legislatura - Proposta di legge N. 2699

“Norme in materia di politiche attive del lavoro e istituzione in via sperimentale nelle aree del Mezzogiorno di una indennità di inserimento al lavoro per i partecipanti ai programmi di politica attiva del lavoro”

Presentata il 2 maggio 2002

Area politica di riferimento: Democratici di Sinistra

Obiettivi

La proposta mira a sperimentare nel Sud Italia un sistema di politica attiva con indennità di partecipazione al fine di agevolare il passaggio dalle politiche passive al finanziamento di programmi pubblici e locali di formazione e inserimento al lavoro.

Contenuti

Interventi di integrazione monetaria: E' prevista la corresponsione di una indennità stabilita nella misura di 500 euro per una persona in cerca di occupazione che abbia un'età inferiore a 32 anni e di 700 euro per una persona in cerca di occupazione che abbia un'età superiore a 32 anni. L'indennità di inserimento è erogata in via sperimentale per un periodo di tre anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge ed è sostitutiva di qualsiasi altra forma di indennizzo o di indennità. Essa è concessa al termine di ogni bimestre di partecipazione alle attività dei programmi di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo, previa verifica da parte dei responsabili dei Centri per l'impiego.

Interventi formativi: è prevista la predisposizione di programmi di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo realizzati dai servizi per l'impiego, in riferimento ad un Piano sperimentale nazionale di politica attiva della durata di tre anni promosso dal Governo, con l'assistenza dell'ISFOL e di Italia Lavoro, previo confronto con le parti sociali, le Regioni e gli Enti locali.

La durata dei programmi di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo è definita in relazione al *deficit* di occupabilità rilevato per un periodo da un minimo di sei mesi ad un massimo di ventiquattro mesi non prorogabile.

Beneficiari

I destinatari delle misure sono le persone in cerca di occupazione iscritte agli elenchi anagrafici dei Centri per l'impiego e provvisti della scheda professionale (dpr 442/2000), residenti nelle aree di cui all'Obiettivo 1 del regolamento CE n. 1290/1999 che accedono, completato il percorso di orientamento, ai programmi di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo.

Obblighi

Per i beneficiari che partecipano alle attività vige l'obbligo di accettare le eventuali offerte di impiego. In caso di rifiuto il soggetto perde il diritto alla indennità di inserimento pur mantenendo la titolarità della partecipazione al programma.

Assetto istituzionale e organizzativo

Competenze istituzionali: i programmi di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo sono realizzati a *livello provinciale* dai servizi per l'impiego in relazione alla programmazione regionale del FSE per l'occupabilità e sulla base delle azioni di sistema e di programmi di riferimento definiti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il Governo provvede al finanziamento dei programmi per le persone in cerca di occupazione tali da realizzare la partecipazione ed il coinvolgimento di un numero minimo di destinatari stabilito in 200 mila unità per l'anno 2002 ed in 400 mila unità per gli anni 2003 e 2004.

Copertura finanziaria: Il finanziamento della indennità di inserimento viene reperito sulla base delle risorse che verrebbero altrimenti erogate nella forma di indennità ordinaria di disoccupazione (inclusa l'indennità di mobilità). È prevista, inoltre, l'introduzione graduale della "Carbon tax" (art. 8 della legge 448/1998).

Verifica: il Governo presenta ogni tre mesi al Parlamento una relazione sull'attuazione della legge e provvede, con le parti sociali, ad una verifica degli effetti del sistema di intervento realizzato (o ad una sua integrazione, modifica o stabilizzazione) attraverso uno specifico provvedimento che ne realizza il definitivo raccordo con il sistema dei Centri per l'impiego e degli ammortizzatori sociali.

Camera dei Deputati - XIV Legislatura - Proposta di legge N. 3619**“Istituzione del Reddito Minimo d’Inserimento”**

Presentata il 3 febbraio 2003

Area politica di riferimento: Ulivo

Obiettivi

La proposta mira a introdurre il “reddito minimo d’inserimento”. Si tratta di un intervento di tipo universalistico, inteso come forma di assistenza attiva per coloro che non riescono a raggiungere un reddito accettabile. Costituiscono finalità dell’intervento:

- il contrasto della povertà e dell’esclusione sociale;
- la riduzione del grado di disuguaglianza nella distribuzione del reddito disponibile;
- la costruzione di una rete di sicurezza per una razionalizzazione del sistema dei trasferimenti alle famiglie;
- il superamento delle disuguaglianze sociali.

Contenuti

Il reddito minimo d’inserimento è costituito da interventi monetari integrativi del reddito e da interventi volti a perseguire l’integrazione sociale e l’autonomia economica dei soggetti destinatari e dei loro nuclei familiari.

Interventi di integrazione monetaria: la soglia di integrazione è stimata nella misura di 390 euro mensili per una persona che vive da sola; l’ammontare di integrazione del reddito è dato dalla differenza tra quello mensile disponibile e la soglia predeterminata. Quest’ultimo valore può essere differenziato di concerto tra Governo e Conferenza Unificata in relazione alle specifiche condizioni socio-economiche delle regioni o dalle regioni stesse, in relazione agli ambiti territoriali interessati.

Interventi di integrazione sociale: è prevista la predisposizione di programmi di integrazione sociale, aventi lo scopo di favorire il superamento dell’emarginazione dei singoli e dei relativi nuclei familiari attraverso la promozione delle capacità individuali e dell’autonomia economica delle persone. A tal fine, i Comuni elaborano, anche in relazione agli interventi previsti nell’ambito delle politiche attive del lavoro, appositi programmi, coordinati con quelli di sviluppo locale e con le altre prestazioni derivanti dall’accesso ad altri servizi sociali. Tali programmi devono essere orientati al recupero, alla promozione e allo sviluppo di capacità personali e alla ricostruzione di reti sociali, finalizzati a favorire l’inserimento lavorativo dei soggetti maggiorenni e, per i minori, l’assolvimento dell’obbligo scolastico e successivamente la formazione professionale.

Beneficiari

Destinatari: possono essere ammessi al reddito minimo d’inserimento i soggetti residenti nel territorio dello Stato, cittadini italiani o comunitari ovvero cittadini di stati non appartenenti all’Unione europea o apolidi in possesso di regolare permesso di soggiorno per motivi di lavoro e regolarmente soggiornanti in Italia da almeno tre anni. I soggetti in età lavorativa non occupati ed abili al lavoro devono dichiarare la disponibilità al lavoro e alla frequenza di corsi di formazione o di riqualificazione professionale ai Servizi per l’impiego.

Le condizioni economiche che la proposta di legge indica per accedere al reddito minimo d’inserimento sono le seguenti: indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore a 6.200 euro pro capite; patrimonio immobiliare limitato alla prima casa con valore massimo di 51.650 euro; patrimonio mobiliare non superiore a 1.500 euro.

Obblighi

Per i beneficiari che partecipano alle attività vige l’obbligo di partecipare agli interventi di integrazione sociale disposti dai Comuni e accettare le eventuali offerte di lavoro anche a tempo determinato.

Assetto istituzionale e organizzativo

Competenze istituzionali: le Regioni erogano il reddito minimo d’inserimento entro il limite delle risorse del Fondo nazionale per l’erogazione del RMI, definiscono gli ambiti territoriali adeguati per l’esercizio associato delle funzioni comunali e assicurano l’attuazione del coordinamento.

I Comuni, singoli o associati, provvedono invece alla gestione degli interventi di integrazione monetaria e di integrazione sociale nell’ambito della programmazione nazionale, regionale e locale prevista dalla legge 328/2000 e coordinano i programmi con le altre prestazioni sociali e sanitarie, con il sistema formativo, con i piani di sviluppo locale e con i connessi istituti di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Copertura finanziaria: è prevista l’istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di un Fondo nazionale per l’erogazione del reddito minimo d’inserimento la cui ripartizione tra le Regioni è stabilita dal Governo con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Lo stanziamento iniziale è stimato in 1 miliardo di euro (la cui copertura è assicurata per 500 milioni di euro riducendo gli stanziamenti nel Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all’art. 20 della legge 328/2000 e per altri 500 milioni di euro ripristinando l’imposta sulle successioni e donazioni), mentre lo stanziamento a regime è pari a 4,5 miliardi di euro su base annua.

Verifica: i dati relativi alla erogazione del reddito minimo d’inserimento, riferiti alle caratteristiche sociali e familiari dei beneficiari, alla durata e all’importo delle prestazioni, alle cause della sua eventuale cessazione, riduzione o sospensione, nonché alle caratteristiche degli interventi attuati, sono inseriti nel sistema informativo dei servizi sociali previsto dall’articolo 21 della legge 328/2000.

Le Regioni utilizzano questi dati ai fini del monitoraggio dell'attuazione della misura e predispongono ogni anno un rapporto sul numero di beneficiari, sugli interventi erogati, sulla loro durata, tipo e qualità.

I Comuni stabiliscono le ammissioni al RMI entro il limite delle risorse assegnate dalla regione e verificano la non ottemperanza degli obblighi provvedendo alla contestuale sospensione o riduzione della misura in caso di inadempimento da parte del soggetto beneficiario.

Allegato 3

Estratti della normativa di riferimento

92/441/CEE: Raccomandazione del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale

Estratto

IL CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE

[...]

I. RACCOMANDA AGLI STATI MEMBRI:

A. di riconoscere, nell'ambito d'un dispositivo globale e coerente di lotta all'emarginazione sociale, il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana e di adeguare di conseguenza, se e per quanto occorra, i propri sistemi di protezione sociale ai principi e agli orientamenti esposti in appresso;

B. di attuare il riconoscimento di tale diritto in base ai criteri generali seguenti:

1. affermazione di un diritto fondato sul rispetto della dignità della persona umana;
2. definizione del campo di applicazione individuale di tale diritto, in considerazione della residenza legale e della nazionalità, conformemente alle disposizioni pertinenti in materia di residenza e/o di soggiorno, con l'obiettivo di comprendere progressivamente nella misura più ampia possibile, secondo le modalità previste dagli Stati membri, tutte le situazioni di emarginazione;
3. possibilità di fruire del diritto per tutti coloro che non dispongono essi stessi, o nell'ambito del nucleo familiare in cui vivono, di risorse sufficienti,
 - fatta salva una disponibilità attiva al lavoro o alla formazione professionale finalizzata all'ottenimento di un lavoro per coloro la cui età, salute e situazione familiare permettano una siffatta disponibilità attiva, oppure, se del caso, fatte salve misure di integrazione economica e sociale per le altre persone, e
 - fatta salva la facoltà degli Stati membri di non permettere alle persone aventi un'attività a tempo pieno o agli studenti di fruire di questo diritto;
4. accesso al diritto senza limiti di durata, purché il titolare resti in possesso dei requisiti prescritti e nell'intesa che, in concreto, il diritto può essere previsto per periodi limitati, ma rinnovabili;
5. carattere ausiliario di questo diritto rispetto agli altri diritti in materia sociale tenendo presente contemporaneamente la necessità di perseguire il reinserimento delle persone più povere nei sistemi di diritti generali;
6. attuazione, a fianco del diritto in oggetto, delle politiche ritenute necessarie, a livello nazionale, per l'integrazione economica e sociale dei cittadini interessati, quali previste nella risoluzione del Consiglio del 29 settembre 1989, riguardante la lotta contro l'esclusione sociale;

C. di organizzare l'attuazione del diritto in oggetto in base agli orientamenti pratici seguenti:

1. a) fissare, tenendo conto del livello di vita e dei prezzi nello Stato membro interessato e in rapporto a differenti tipi e dimensioni di nuclei familiari, l'entità delle risorse giudicate sufficienti a coprire i bisogni essenziali per il rispetto della dignità umana;
- b) adeguare o integrare gli importi per soddisfare bisogni specifici;

- c) per la fissazione degli importi, fare riferimento ad indicatori ritenuti appropriati quali, per esempio, la statistica del reddito medio disponibile nello Stato membro, la statistica dei consumi dei nuclei familiari, il salario minimo legale se questo esiste o il livello dei prezzi;
- d) garantire un incentivo alla ricerca di un'occupazione per i soggetti in età lavorativa e abili al lavoro;
- e) definire modalità di revisione periodica degli importi in oggetto, in rapporto agli indicatori sopra indicati, ai fini di garantire in permanenza la copertura dei bisogni;
2. prevedere per le persone le cui risorse, valutate a livello d'individuo o di nucleo familiare, restano al di sotto dell'importo in tal modo determinato, adeguato o integrato, la concessione di un sostegno finanziario differenziale che consenta loro di disporre effettivamente di tale importo;
3. adottare le disposizioni necessarie affinché, per quanto riguarda l'entità del sostegno monetario così accordato, l'applicazione delle norme in vigore nei settori del fisco, delle obbligazioni civili e della sicurezza sociale tenga conto del livello delle risorse e prestazioni sufficienti richieste per vivere conformemente alla dignità umana;
4. adottare tutte le disposizioni necessarie per offrire ai cittadini interessati una serie di adeguate misure sociali di accompagnamento, quali attività di consulenza, informazione e assistenza per far valere i propri diritti;
5. adottare, per i soggetti in età lavorativa e abili al lavoro, le opportune disposizioni, se necessario anche nel campo della formazione professionale, per aiutarli in modo efficace a integrarsi o reintegrarsi nella vita attiva;
6. adottare le misure necessarie affinché le persone più bisognose siano effettivamente informate del loro diritto;
7. semplificare al massimo le procedure amministrative e le modalità d'esame delle risorse e delle situazioni che fanno beneficiare di tale diritto;
8. prevedere, per quanto possibile e conformemente alle disposizioni nazionali, modalità di ricorso presso enti indipendenti, come i tribunali, che siano facilmente accessibili per gli interessati;
- D. di prevedere questa garanzia di risorse e prestazioni nell'ambito dei regimi di protezione sociale; specificarne le modalità, finanziarne i costi ed organizzarne la gestione e l'attuazione in conformità della legislazione e/o delle prassi vigenti in campo nazionale;
- E. di attuare le misure previste dalla presente raccomandazione sin d'ora e progressivamente, in modo da poter stabilire un bilancio al termine di cinque anni:
- tenendo conto della disponibilità delle risorse economiche e finanziarie nonché delle priorità stabilite dalle autorità nazionali e degli equilibri interni dei regimi di protezione sociale, e
 - modulando, se dal caso, il campo della loro applicazione per fasce d'età o per situazione familiare;
- F. di adottare disposizioni idonee:
- per raccogliere informazioni sistematiche sulle modalità effettive di accesso della popolazione interessata alle misure previste e
 - per effettuare una valutazione metodica della loro attuazione e dei risultati;

[...]

Decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237**"Disciplina dell'introduzione, in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del Reddito Minimo di Inserimento a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449"**

[...]

Art. 1.

Istituto del Reddito Minimo di Inserimento

1. Il Reddito Minimo di Inserimento, introdotto in via sperimentale, è una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli.
2. Il Reddito Minimo di Inserimento è costituito da interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatari, attraverso programmi personalizzati, e da trasferimenti monetari integrativi del reddito.

Art. 2

Durata e obiettivi della sperimentazione

1. La durata della sperimentazione non può essere superiore a due anni dalla data di effettivo avvio in ognuno dei comuni individuati ai sensi dell'articolo 4. Essa termina comunque il 31 dicembre 2000.
2. Obiettivi della sperimentazione sono:
 - a) verificare l'efficacia di una misura quale il Reddito Minimo di Inserimento ai fini del superamento, in contesti differenziati, del bisogno economico e della marginalità sociale dei soggetti privi di reddito e delle persone a loro carico;
 - b) verificare l'idoneità e gli effetti della mobilitazione delle risorse a livello locale finalizzata all'inserimento dei soggetti deboli;
 - c) verificare la messa in opera degli strumenti di controllo del reddito;
 - d) individuare strumenti di verifica in itinere e di valutazione finale delle attività di integrazione.

Art. 3

Titolarità dell'attuazione della sperimentazione

1. La titolarità dell'attuazione della sperimentazione, in ogni sua fase, è del comune nel cui territorio la sperimentazione stessa si svolge. Pertanto il comune:
 - a) definisce le modalità di presentazione della domanda, prevedendo un termine non superiore a sessanta giorni per la risposta;
 - b) stabilisce le modalità di verifica e di controllo successivo della sussistenza dei requisiti, nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto;

c) procede al controllo e alla verifica della attuazione, con riferimento tanto agli obblighi dei beneficiari che alle responsabilità dei soggetti che cooperano per la realizzazione dei programmi di integrazione sociale;

d) individua il responsabile del programma di integrazione sociale di cui all'articolo 9;

e) riferisce al Ministro per la solidarietà sociale sulla sperimentazione e sui costi legati all'attuazione, con riferimento sia alle erogazioni monetarie che ai costi di gestione e di realizzazione dei programmi di integrazione sociale. A tal fine cura la tenuta di una adeguata documentazione, con particolare riferimento ai soggetti beneficiari, agli interventi promossi, alla loro durata, alle singole modalità di cessazione ovvero ai motivi della permanenza.

2. Il comune prevede inoltre che il servizio sociale, anche su iniziativa di enti e organizzazioni di volontariato e del privato sociale, possa provvedere d'ufficio all'inoltro della domanda, in sostituzione dei soggetti impossibilitati o incapaci a farlo.

Art. 4

Modalità per l'individuazione delle aree territoriali in cui effettuare la sperimentazione

1. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza Stato-città e autonomie locali, sono individuati i comuni, singoli o associati, nei quali è realizzata la sperimentazione.

2. L'individuazione è effettuata tenuto conto:

a) dei livelli di povertà;

b) della diversità delle condizioni economiche, demografiche e sociali;

c) della varietà delle forme di assistenza già attuate dai comuni;

d) della necessità di una adeguata distribuzione sul territorio nazionale dei comuni che effettuano la sperimentazione, al fine di garantire la effettiva rappresentatività dell'intero territorio nazionale;

e) della disponibilità del comune a partecipare alla sperimentazione, anche con riferimento a quanto previsto all'articolo 5.

Art. 5

Finanziamento

1. Il costo della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento per la parte dei trasferimenti monetari integrativi del reddito grava per una quota non inferiore al novanta per cento sul Fondo per le politiche sociali, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo con il decreto di cui all'articolo 59, comma 46, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e fino al 10 per cento sui comuni che effettuano la sperimentazione, tenuto conto della capacità di spesa e dell'entità del bilancio comunale. Il riparto è effettuato con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, sentita la conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sulla base della valutazione dei costi dei

progetto presentato dal comune nei termini e con le modalità stabilite dal decreto di cui all'articolo 4, comma 1.

2. I costi di gestione relativi alla organizzazione dei servizio, inclusi quelli relativi alla predisposizione e realizzazione dei programmi di integrazione sociale, sono a carico dei comuni.

Art. 6

Accesso al Reddito Minimo di Inserimento

1. Il Reddito Minimo di Inserimento è destinato alle persone in situazione di difficoltà ed esposte al rischio della marginalità sociale.

2. Ai fini dell'accesso al reddito minimo di inserimento i soggetti destinatari debbono essere privi di reddito ovvero con un reddito che, tenuto conto di qualsiasi emolumento a qualunque titolo percepito e da chiunque erogato, non sia superiore alla soglia di povertà stabilita in L. 500.000 mensili per una persona che vive sola. In presenza di un nucleo familiare composto da due o più persone tale soglia di reddito è determinata sulla base della scala di equivalenza allegata al presente decreto legislativo.

3. Entro i limiti delle risorse destinate alla sperimentazione, il Reddito Minimo di Inserimento è destinato prioritariamente alle persone che hanno a carico figli minori o figli con handicap in situazione di gravità accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

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

5. Il Reddito Minimo di Inserimento è erogato al destinatario per un anno, e può essere rinnovato previa verifica della sussistenza dei requisiti soggettivi.

6. La situazione reddituale è definita dalla somma dei redditi riferiti al nucleo familiare composto dal richiedente, dalle persone con le quali convive e da quelle considerate a suo carico ai fini IRPEF. I redditi da lavoro, al netto di ogni ritenuta, sono considerati per il 75 per cento.

7. Con una dichiarazione sottoscritta a norma della legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni ed integrazioni, il richiedente attesta il possesso dei requisiti e delle condizioni per l'ammissibilità previsti dal presente decreto alla data di presentazione della domanda. Alla dichiarazione è allegata copia dell'ultima dichiarazione dei redditi, qualora presentata.

Art. 7

Requisiti

1. Possono inoltrare domanda di ammissione al Reddito Minimo di Inserimento i soggetti indicati all'articolo 6 che alla data di entrata in vigore del presente decreto siano legalmente residenti da almeno dodici mesi, ovvero, se cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea o apolidi, da almeno tre anni, in uno dei comuni che effettuano la sperimentazione.

2. Ai soggetti in età lavorativa, non occupati ed abili al lavoro sono richieste la disponibilità a frequentare corsi di formazione professionale e la disponibilità al lavoro, da documentare attraverso l'iscrizione all'ufficio di collocamento. Il requisito dell'iscrizione non è temporaneamente richiesto:

- a) per coloro che sono impegnati in attività di recupero scolastico o di formazione professionale;
- b) per coloro che attendono alla cura di figli in età inferiore a tre anni o di persone con handicap in situazione di gravità accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104;
- c) per coloro che sono impegnati in programmi di recupero terapeutico, certificato ed incompatibile con l'attività lavorativa.

Art. 8

Integrazione del reddito

1. L'ammontare del trasferimento monetario integrativo del reddito è pari alla differenza tra la soglia di L. 500.000 mensili per l'anno 1998, di L. 510.000 mensili per l'anno 1999 e di L. 520.000 mensili per l'anno 2000 e il reddito mensile percepito, come determinato ai sensi dell'articolo 6. In presenza di un nucleo familiare composto da due o più persone la soglia è determinata sulla base delle scale di equivalenza allegate al presente decreto.

2. L'integrazione del reddito ha inizio dalla data di accoglimento della domanda. Essa non è cedibile, né sequestrabile, né pignorabile ed ai fini fiscali è equiparata alla pensione sociale di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni ed integrazioni.

3. Nel definire la prestazione, il comune opera in modo da avere le maggiori garanzie che il trasferimento monetario sia effettivamente destinato a superare le concrete situazioni di povertà. In particolare, qualora sussistano situazioni di conflitti familiari accertate dai servizi sociali, il comune può erogare la prestazione a persona diversa dal capofamiglia o da chi ha presentato la domanda, individuando, sentiti i componenti, la persona che maggiormente garantisce l'effettivo utilizzo della prestazione a beneficio di tutto il nucleo familiare.

Art. 9

Interventi di integrazione sociale

1. Gli interventi di integrazione sociale di cui all'articolo 1 hanno lo scopo di favorire il superamento dell'emarginazione dei singoli e delle famiglie attraverso la promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica delle persone. A tali fini il comune, entro trenta giorni dalla data di accoglimento della domanda, elabora, anche in relazione agli interventi previsti nell'ambito delle politiche attive del lavoro, i programmi di integrazione sociale personalizzati, tenendo conto delle caratteristiche personali e familiari dei soggetti e concordando con gli stessi il contenuto e gli impegni derivanti dall'attuazione del programma. Ove è presente la famiglia, il programma coinvolge tutti i componenti.

2. I programmi di integrazione sociale:

- a) sono orientati al recupero, alla promozione e allo sviluppo di capacità-personali e alla ricostruzione di reti sociali; per i minori il programma include in primo luogo l'assolvimento dell'obbligo scolastico e successivamente la formazione professionale;
- b) sono coordinati con le altre prestazioni derivanti dall'accesso ad altri servizi sociali da parte dei destinatari.

Art. 10

Obblighi dei soggetti destinatari

1. I soggetti ammessi al Reddito Minimo di Inserimento hanno l'obbligo di:

- a) comunicare tempestivamente al comune ogni variazione, anche derivante dalla mutata composizione familiare, delle condizioni di reddito e di patrimonio dichiarate al momento della presentazione della domanda e comunque confermare ogni sei mesi il persistere delle condizioni stesse.

I servizi sociali assicurano l'assistenza necessaria all'adempimento dell'obbligo per i soggetti più deboli e comunque per quelli di cui all'articolo 3, comma 2;

- b) rispettare gli impegni assunti con l'accettazione del programma di integrazione sociale;
- c) per i soggetti di cui all'articolo 7, comma 2, accettare l'eventuale offerta di lavoro anche a tempo determinato che dovessero ricevere, nell'ambito delle disposizioni vigenti in materia di tutela del lavoro.

2. Il comune sospende o riduce, anche gradualmente e temporaneamente, le prestazioni di Reddito Minimo di Inserimento sulla base della gravità della violazione degli obblighi e tenuto conto delle condizioni del soggetto inadempiente. La non ottemperanza dell'obbligo di cui al comma 1, lettera c), comporta la revoca della prestazione di Reddito Minimo di Inserimento. In ogni caso il comune tiene conto delle situazioni familiari, con particolare riferimento alla presenza dei minori.

3. I beneficiari le cui dichiarazioni risultino mendaci, oltre ad incorrere nelle sanzioni penali previste dalle leggi vigenti, sono tenuti alla restituzione delle somme indebitamente percepite, che il comune riutilizza per gli stessi fini.

Art. 11

Accertamenti e verifiche

1. Con la dichiarazione di cui all'articolo 6, comma 5, il richiedente dichiara altresì di avere conoscenza che nel caso di ammissione al Reddito Minimo di Inserimento possono essere eseguiti controlli diretti ad accertare la veridicità delle informazioni fornite, con riferimento sia alla situazione economica che a quella familiare.

2. Il comune effettua i controlli di cui al comma 1 e provvede ad ogni adempimento conseguente alla non veridicità dei dati dichiarati. A tal fine i comuni possono avvalersi dei dati informativi a disposizione degli enti erogatori di prestazioni previdenziali e assistenziali e degli uffici del Ministero delle finanze, ai quali possono chiedere ulteriori accertamenti.

Art. 12

Diritti dei soggetti

1. I richiedenti la cui domanda non è stata accolta possono, entro trenta giorni, ricorrere al sindaco. Possono altresì ricorrere al sindaco nel medesimo termine coloro che sono incorsi in un provvedimento di decadenza o di sospensione o di riduzione del Reddito Minimo di Inserimento. Di tale facoltà è data informazione al momento della presentazione della domanda.
2. Il sindaco, sentiti i soggetti interessati, decide entro trenta giorni dalla data di ricevimento del ricorso.

Art. 13

Valutazione dell'efficacia della sperimentazione

- I. La valutazione tecnica della sperimentazione è compiuta sia sulle modalità di svolgimento che sui risultati. A tali fini, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo e previa procedura di selezione preceduta da apposito bando, il Ministro per la solidarietà sociale affida l'incarico per la valutazione ad idoneo ente o società.
2. L'incarico ha principalmente per oggetto:
 - a) gli aspetti relativi alle modalità di realizzazione della sperimentazione ed i relativi costi, anche in comparazione fra i diversi contesti;
 - b) gli effetti del Reddito Minimo di Inserimento con riguardo agli obiettivi, con particolare riferimento all'effettivo contrasto della povertà e dell'esclusione sociale e alla promozione dell'integrazione sociale e dell'autonomia economica delle persone e delle famiglie, in situazioni di contesto differenziate;
 - c) le indicazioni derivanti dalla sperimentazione, nella prospettiva di una generalizzazione dell'istituto all'intero territorio nazionale, con riferimento ai benefici, alle modalità della sua organizzazione ed ai costi.
3. Agli oneri derivanti dall'affidamento dell'incarico di valutazione è destinata una somma non superiore allo 0,3% dello stanziamento del Fondo per le politiche sociali destinato all'introduzione sperimentale del Reddito Minimo di Inserimento per gli anni 1998, 1999 e 2000.

[...]

Legge 328/2000**“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”**

Estratto

[...]

Art. 22.

Definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

1. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali si realizza mediante politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche, e la definizione di percorsi attivi volti ad ottimizzare l'efficacia delle risorse, impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte.

2. Ferme restando le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione, nonché le disposizioni in materia di integrazione socio-sanitaria di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale:

a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora;

b) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana;

c) interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare;

e) misure di sostegno alle donne in difficoltà per assicurare i benefici disposti dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e dalla legge 10 dicembre 1925, n. 2277, e loro successive modificazioni, integrazioni e norme attuative;

f) interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell'articolo 14; realizzazione, per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio di cui all'articolo 10 della citata legge n. 104 del 1992, e dei servizi di comunità e di accoglienza per quelli privi di sostegno familiare, nonché erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie;

g) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in

ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio;

h) prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale;

i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto.

3. Gli interventi del sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui al comma 2, lettera *c)*, sono realizzati, in particolare, secondo le finalità delle leggi 4 maggio 1983, n. 184, 27 maggio 1991, n. 176, 15 febbraio 1996, n. 66, 28 agosto 1997, n. 285, 23 dicembre 1997, n. 451, 3 agosto 1998, n. 296, 31 dicembre 1998, n. 476, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, approvate con decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, nonché della legge 5 febbraio 1992, n. 104, per i minori disabili. Ai fini di cui all'articolo 11 e per favorire la deistituzionalizzazione, i servizi e le strutture a ciclo residenziale destinati all'accoglienza dei minori devono essere organizzati esclusivamente nella forma di strutture comunitarie di tipo familiare.

4. In relazione a quanto indicato al comma 2, le leggi regionali, secondo i modelli organizzativi adottati, prevedono per ogni ambito territoriale di cui all'articolo 8, comma 3, lettera *a)*, tenendo conto anche delle diverse esigenze delle aree urbane e rurali, comunque l'erogazione delle seguenti prestazioni:

a) servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari;

b) servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari;

c) assistenza domiciliare;

d) strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali;

e) centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

Sezione II

Misure di contrasto alla povertà e riordino degli emolumenti economici assistenziali

Art. 23.

Reddito Minimo di Inserimento

1. L'articolo 15 del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, è sostituito dal seguente:

"Art. 15. – (*Estensione del Reddito Minimo di Inserimento*). – 1. Il Governo, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, riferisce al Parlamento, entro il 30 maggio 2001, sull'attuazione della sperimentazione e sui risultati conseguiti. Con successivo provvedimento legislativo, tenuto conto dei risultati della sperimentazione, sono definiti le modalità, i termini e le risorse per l'estensione dell'istituto del Reddito Minimo di Inserimento come misura generale di

contrasto della povertà, alla quale ricondurre anche gli altri interventi di sostegno del reddito, quali gli assegni di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e le pensioni sociali di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni".

2. Il Reddito Minimo di Inserimento di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, è definito quale misura di contrasto della povertà e di sostegno al reddito nell'ambito di quelle indicate all'articolo 22, comma 2, lettera a), della presente legge.

[...]

Dpr 3 maggio 2001
Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003, 3 aprile 2001

Estratto

[...]

Obiettivo 3

Potenziare gli interventi a contrasto della povertà

Con l'obiettivo 3, il Piano Nazionale Sociale 2001-2003 si propone di potenziare gli interventi volti a contrastare la povertà (e in particolare le povertà estreme) e a restituire alle persone le capacità di condurre una vita con dignità.

Il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale è uno degli obiettivi strategici ripetutamente indicati dal Consiglio Europeo, in particolare da quello del 17 dicembre 1999 e quello del marzo 2000 a Lisbona, e ancora nell'accordo sull'agenda sociale europea approvata a Nizza nel novembre 2000.

In occasione del Consiglio Europeo di Lisbona si è concordato che ciascun paese metterà in campo un piano di azione nazionale di contrasto alla povertà, in cooperazione con la Commissione. Tali piani di azione dovranno contenere obiettivi di breve e medio termine specifici e l'indicazione degli strumenti messi in campo. E' fatta esplicita menzione sia della competenza specifica dei governi locali sia della necessità di coinvolgere le associazioni non lucrative come soggetti particolarmente attivi.

[...]

Gli interventi di contrasto alla povertà riguardano innanzitutto le politiche attive del lavoro e di sviluppo locale e le politiche formative. In parte riguardano anche le politiche di conciliazione tra partecipazione al mercato del lavoro e responsabilità di cura familiare, nella misura in cui molta povertà è dovuta all'esclusivo impegno domestico delle madri, specie nel caso di famiglie con un solo genitore e nelle famiglie numerose. Anche le misure di sostegno economico alla crescita dei figli costituiscono una forma di prevenzione e contrasto della povertà, in quanto correggono la potenziale inadeguatezza del reddito familiare rispetto al numero di persone che da questo dipendono.

In questa prospettiva è importante che le iniziative di sviluppo locale, incluse quelle che si avvalgono dei fondi europei, si pongano esplicitamente (anche) obiettivi di contrasto e prevenzione della povertà, individuando sia i soggetti potenzialmente più vulnerabili, sia gli strumenti più adatti a sostenerne le potenzialità (in termini di occupabilità, ma anche di capacità di condurre una vita dotata di senso per sé e per altri, di possibilità di sostenere relazioni significative e di assumere responsabilità verso altri).

Se un'occupazione adeguatamente remunerata è la via maestra per contrastare la povertà, non sempre in un momento e in un contesto dato vi è una domanda di lavoro sufficiente a coprire l'offerta e non sempre chi si trova in povertà è immediatamente in grado di accettare una eventuale occupazione (per formazione inadeguata, per fragilità fisica o psichica, per gravosità del carico familiare di cura).

Inoltre vi è chi è povero nonostante abbia una occupazione, perché la remunerazione non è adeguata ai bisogni familiari o anche solo ai bisogni individuali. Come hanno mostrato molte ricerche italiane e straniere, infatti, i motivi per cui si entra in povertà sono diversificati, così come lo sono le risorse per uscirne. Di questa diversificazione devono tenere conto le politiche per essere efficaci, non tanto per quanto riguarda il sostegno economico, ma per quanto riguarda le misure di accompagnamento sociale e il tipo di patti che si stipulano con i beneficiari del sostegno economico.

La legge quadro, all'art. 23 stabilisce che, tramite un apposito provvedimento legislativo, venga esteso su tutto il territorio nazionale il *Reddito Minimo di Inserimento*, RMI, attualmente in corso di sperimentazione in un limitato numero di Comuni italiani come misura di sostegno al reddito e di integrazione sociale rivolta a chi si trova al di sotto di una determinata soglia di reddito familiare.

Ciò consentirà anche al nostro Paese di ottemperare alla raccomandazione europea del 1992 relativa all'impegno di ogni Paese a fornire a tutti i cittadini la garanzia di un livello minimo di risorse e prestazioni sufficiente a vivere conformemente alla dignità umana.

In assenza di una misura nazionale di sostegno al reddito di ultima istanza, i governi locali (regionali, provinciali e comunali) hanno sviluppato negli anni modalità di intervento fortemente diversificate nel livello di sostegno, nei soggetti beneficiari, nella durata dei benefici. Tale diversificazione raramente è spiegabile con la diversità dei bisogni; viceversa produce forti disuguaglianze tra cittadini a parità di bisogno oltre che forme di discrezionalità difficilmente accettabili.

Nel breve periodo, in attesa che il Reddito Minimo di Inserimento venga messo a regime, è quindi necessario che i governi locali inizino a modificare i propri sistemi di assistenza economica nella prospettiva di intervento prevista dal RMI: uniformità e chiarezza dei criteri di accertamento del reddito, riferimento al bisogno e non alla appartenenza categoriale, orientamento alla valorizzazione delle capacità e potenzialità dei soggetti, sviluppo di forme di accompagnamento sociale in collaborazione con i diversi soggetti pubblici, non lucrativi e privati presenti sul territorio, inserimento di queste attività nei piani di sviluppo locale.

Il Reddito Minimo di Inserimento è in prospettiva lo strumento di base di una politica di alleviamento della povertà per chi, in modo più o meno temporaneo, non ha le risorse personali o le opportunità necessarie per essere economicamente autonomo. Ad esso devono accompagnarsi politiche di sostegno e incentivazione alla formazione (per i giovani) e alla riqualificazione (per gli adulti), di facilitazione all'accesso all'abitazione per le famiglie a basso reddito (anche in collegamento con le misure nazionali), di facilitazione all'utilizzo dei servizi sociali, formativi e sanitari da parte di chi si trova in condizioni di particolare vulnerabilità. In attesa dell'estensione del RMI su base nazionale, gli enti locali potranno e dovranno iniziare a ridefinire la propria attività anche in questi settori, indicando nei propri piani gli obiettivi di medio e breve termine rispetto alla situazione di partenza.

**“Patto per l’Italia - Contratto per il lavoro
Intesa per la competitività e l’inclusione sociale”
5 luglio 2002**

Estratto

[...]

2. Lo Stato Sociale per il lavoro

Lo Stato Sociale per il lavoro (Welfare to Work) comprende tutti gli strumenti che sono rivolti a incoraggiare e assistere il cittadino nel suo inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, allo scopo di conseguire gli obiettivi dei Consigli Europei di Lisbona e di Barcellona.

[...]

2.7. Il sostegno al reddito di ultima istanza

Il sistema di sostegno al reddito verrà completato da uno strumento di ultima istanza, caratterizzato da elementi solidaristici e finanziato dalla fiscalità generale.

La sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento ha consentito di verificare l’impraticabilità di individuare attraverso la legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale. Appare perciò preferibile realizzare il cofinanziamento, con una quota delle risorse del Fondo per le politiche sociali, di programmi regionali, approvati dall’amministrazione centrale, finalizzati a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure di integrazione del reddito.

L’amministrazione centrale avrà un ruolo di coordinamento e di controllo sull’andamento e sui risultati dei programmi medesimi. L’eventuale prosecuzione dell’esperimento relativo al Reddito Minimo di Inserimento dovrà essere coerente con le finalità sopra descritte e con gli obiettivi di contrasto dell’economia sommersa.

[...]

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
“Libro Bianco del Welfare”
Febbraio 2003

Estratto

[...]

4.2.3. L'inclusione sociale

Obiettivi: attuare percorsi di inclusione sociale rivolti alle diverse fragilità sociali ed alle fasce in condizione di marginalità o a maggior rischio di esclusione, promuovendo azioni per il loro reinserimento e l'attivazione di reti di ultima istanza.

Soggetti interessati: individui e famiglie “povere” in termini di povertà assoluta e relativa.

Attori coinvolti: attori istituzionali ai vari livelli, terzo settore, volontariato, famiglie come portatori di solidarietà.

Priorità dell'intervento: attivare misure atte al reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti interessati, individuando in modo specifico gli elementi collegati a condizioni derivanti da carenza di opportunità lavorativa o a peculiari fragilità sociali. Identificare le “poverty traps” più comuni ed individuare misure diverse per il loro ridimensionamento. Definire misure particolari per le categorie più fragili (immigrati, anziani, famiglie con assenza totale di reddito).

Riferimenti internazionali: “joint report on social inclusion” , programma specifico di scambio di esperienze e buone prassi in sede di Unione Europea (fondo sociale europeo e indicatori comuni di misura e di obiettivi a scadenza pluriennale (Consigli Europei di Laeken e Barcellona).

Altre politiche implicate: fiscalità, occupazione, istruzione, politica dell'alloggio, socio-sanitario.

Azioni in atto o a breve: una efficace politica dei redditi è lo strumento principale per dare stabilità e forza alla crescita economica, assicurare il proseguimento dell'equilibrio della finanza pubblica compatibilmente con gli impegni del patto di stabilità e di crescita così come definiti nel Consiglio Europeo di Siviglia, salvaguardare il potere d'acquisto delle retribuzioni, conseguire l'innalzamento del tasso di occupazione e ridurre le esclusioni sociali, secondo quanto deciso dal Consiglio Europeo di Lisbona.

La riforma fiscale attuata dalla Legge Finanziaria 2003 è in questa direzione ed è orientata ad assumere il carattere di elemento propulsivo di sviluppo, stimolando i consumi e la crescita e avviando un processo di riduzione del carico fiscale sulle persone, le famiglie e le imprese.

Per l'anno 2003, scaduta la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento, il sistema di sostegno al reddito è completato da uno strumento di ultima istanza, caratterizzato da elementi solidaristici e finanziato dalla fiscalità generale. Il Reddito Minimo di Inserimento ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la Legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale. Per questo motivo si è stabilito di individuare un nuovo sistema – il reddito di ultima istanza, appunto – da realizzare e co-finanziare in modo coordinato con il sistema regionale e locale, attraverso programmi che distinguano in modo finalizzato le carenze reddituali derivanti esclusivamente da mancanza di opportunità lavorativa (da affrontare attraverso politiche attive del lavoro che evitino l'istaurarsi di percorsi di cronicità e dipendenza assistenziale) e carenze tipiche delle fragilità e marginalità sociali che necessitano di misure di integrazione sociali e reddituali. In relazione alla situazione di riassetto del welfare e con riferimento alle nuove norme in materia di immigrazione attraverso il fondo nazionale per le politiche sociali è in fase di realizzazione un piano programmatico di corsi di lingua italiana per minori ed adulti immigrati; nell'ottica poi dell'inserimento professionale dei giovani e di coloro che hanno un alto rischio di esclusione dal mercato del lavoro (portatori di disabilità, persone di una certa età privi della necessaria competenza professionale, ecc.) all'interno di un più generale contesto complessivo di profonde riforme che oggi intersecano il sistema dell'istruzione, della formazione e del mercato del lavoro è in fase di realizzazione, in stretto raccordo con le Regioni ed attraverso l'utilizzazione del Fondo sociale europeo, un programma complessivo di intervento finalizzato all'integrazione di soggetti deboli. In tempi medi si pone l'obiettivo di incrementare la quota percentuale delle politiche rivolte all'inclusione sociale nell'ambito della riprogrammazione di medio termine del fondo sociale europeo.

[...]

Legge 350/2003**“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)”**

Estratto

[...]

Art. 3.

Disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di amministrazioni ed enti pubblici

[...]

101. Nei limiti delle risorse preordinate allo scopo dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e detratte una quota fino a 20 milioni di euro per l'anno 2004 e fino a 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006 da destinare all'ulteriore finanziamento delle finalità previste dall'articolo 2, comma 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché una quota di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006 da destinare al potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica, lo Stato concorre al finanziamento delle regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro.

[...]

Regione Campania
Legge regionale n. 2 del 19 Febbraio 2004
“Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza”

Art. 1

Principi

1. La Regione Campania considera il reddito di cittadinanza una prestazione concernente un diritto sociale fondamentale.
2. Il reddito di cittadinanza rientra nei livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire su tutto il territorio nazionale nell’ambito delle politiche di inclusione e coesione sociale promosse dalla Unione Europea.
3. La Regione Campania, nel quadro delineato dai commi 1 e 2, avvia una sperimentazione sul territorio regionale del reddito di cittadinanza.

Art. 2

Oggetto e finalità

1. Ai residenti comunitari ed extracomunitari da almeno sessanta mesi nella Regione Campania che si trovano nelle condizioni di cui all’articolo 3 è assicurato il reddito di cittadinanza come misura di contrasto alla povertà e all’esclusione e come strumento teso a favorire condizioni efficaci di inserimento lavorativo e sociale.
2. Il reddito di cittadinanza, che fa riferimento alle persone nel contesto del nucleo familiare, consiste in una erogazione monetaria che non supera i 350,00 euro mensili per nucleo familiare e in specifici interventi mirati all’inserimento scolastico, formativo e lavorativo dei singoli componenti.

Art. 3

Soggetti aventi diritto

1. Nell’ambito del tetto fissato dall’articolo 2, comma 2, hanno diritto all’erogazione monetaria di cui al reddito di cittadinanza i componenti delle famiglie anagrafiche con un reddito annuo inferiore ad euro 5.000,00 che ne fanno richiesta.
2. Beneficiano degli specifici interventi mirati all’inserimento scolastico, formativo e lavorativo di cui al reddito di cittadinanza i singoli componenti delle famiglie anagrafiche di cui al comma 1 senza limiti di numero.
3. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approva con apposito regolamento le modalità specifiche di calcolo del reddito stimato individuando i criteri di utilizzo dell’indicatore di situazione economica equivalente - ISEE - adottato dall’istituto nazionale della previdenza sociale - INPS - , ai fini della individuazione degli aventi diritto in relazione alle risorse disponibili.

Art. 4

Funzioni dei comuni

1. La gestione delle erogazioni relative al reddito di cittadinanza è assicurata dai comuni degli ambiti territoriali costituiti con delibere di Giunta regionale n. 1824 del 4 maggio 2001 e n. 1376 del 4 aprile 2003, in applicazione alla legge 8 novembre 2000, n. 328.
2. L'organizzazione e la gestione della misura del reddito di cittadinanza è programmata all'interno dei piani sociali di zona, con la previsione di procedure unitarie per la pubblicizzazione della misura, per la presentazione, la selezione e l'accoglimento delle richieste, la verifica delle condizioni che danno diritto alla prestazione e l'integrazione con altri soggetti e servizi. Nell'ambito dei piani sociali di zona il comune capofila coordina l'organizzazione territoriale della misura e il raccordo con le aziende sanitarie locali, con i centri per l'impiego, con gli enti preposti al controllo e le altre istituzioni.
3. Ogni comune riceve e seleziona le domande sulla base della verifica delle condizioni dichiarate da ciascun richiedente, ne trasmette la documentazione al comune capofila, provvede all'erogazione dei fondi assegnati ed effettua controlli sulle prestazioni erogate.

Art. 5

Istanza

1. Gli aventi diritto presentano al comune di residenza la richiesta di usufruire del reddito di cittadinanza allegando le dichiarazioni e la documentazione specificate nel regolamento di cui all'articolo 3 in relazione agli indicatori di cui allo stesso articolo.

Art. 6

Progettazione degli interventi

1. Il Comune sulla base delle istanze ricevute seleziona gli aventi diritto e progetta per ciascuno di essi l'intervento complessivo, che prevede, oltre all'erogazione monetaria, le misure idonee a perseguire le finalità di cui all'articolo 2, concordando gli opportuni interventi di altri enti istituzionali.
2. Sono previste le seguenti misure:
 - a) sostegno alla scolarità nella fascia d'obbligo, in particolare per acquisto libri di testo;
 - b) sostegno alla scolarità e alla formazione degli adolescenti e dei giovani, in particolare per acquisto libri di testo;
 - c) accesso gratuito ai servizi sociali e socio-sanitari;
 - d) misure tese a promuovere l'emersione del lavoro irregolare o l'avvio all'autoimpiego attraverso percorsi che permettono l'utilizzo di risorse regionali;

- e) misure tese a promuovere l'accesso ai dispositivi della politica del lavoro regionale indirizzati alla formazione e di incentivo all'occupazione;
- f) agevolazioni per l'uso dei trasporti pubblici regionali;
- g) sostegno alle spese di affitto;
- h) inserimento nelle attività culturali.

3. Le misure previste al comma 2 sono definite ed articolate nel Regolamento di cui all'articolo 3 e sono concordate con le Amministrazioni provinciali, per quanto di competenza.

Art. 7

Risorse

1. La Giunta della Regione ripartisce, sulla base delle disponibilità di bilancio, le risorse disponibili tra i piani di zona in relazione ai fabbisogni, nel quadro della programmazione delle politiche sociali, formative e del lavoro.
2. Al fine dell'accertamento dei fabbisogni di cui al comma 1, i comuni capofila, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, raccolgono le domande selezionate dai comuni della zona di riferimento e comunicano alla Regione Campania il numero complessivo delle erogazioni richieste.
3. Per gli anni successivi, entro il 31 gennaio di ogni anno, i comuni capofila presentano alla Regione - Area generale di coordinamento politiche sociali - un rendiconto dettagliato dell'utilizzo delle risorse assegnate per l'esercizio precedente, dal quale risultino le erogazioni, le misure che le hanno accompagnate, il periodo di erogazione, l'esito dell'intervento.

Art. 8

Monitoraggio, valutazione e verifiche

1. Il monitoraggio, la valutazione e le verifiche degli interventi di cui alla presente legge competono al dirigente del settore politiche sociali e al dirigente del settore osservatorio regionale del mercato del lavoro - ORMEL - della regione Campania, sulla base delle relazioni annuali dei comuni capofila e di verifiche a campione.
2. Le attività di cui al comma 1 sono svolte tramite appositi protocolli di intesa su scala regionale.
3. Sulla base dei risultati del monitoraggio la Giunta regionale, previo parere obbligatorio delle commissioni consiliari competenti, può impartire direttive ai comuni al fine del migliore utilizzo dello strumento.
4. E' istituito un osservatorio del Consiglio regionale che controlla e valuta la gestione, i risultati e gli effetti del provvedimento sul reddito di cittadinanza sulla base delle indicazioni di cui al comma 1, da disciplinare nel regolamento di cui all'articolo 3.
5. La sperimentazione della presente legge ha durata triennale. Alla scadenza della sperimentazione la Giunta regionale, sulla base dei risultati conseguiti, delibera, previo parere favorevole delle commissioni consiliari competenti, l'eventuale prolungamento dell'efficacia della legge.

[...]

Regione Campania**Regolamento n. 1 del 4 giugno 2004****“Regolamento di attuazione della legge regionale 19 febbraio 2004, n. 2 concernente ‘Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza’”**

Art. 1

Oggetto del Regolamento

1. Il presente Regolamento disciplina l'applicazione della legge regionale 19 febbraio 2004, n. 2, recante “Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza.”
2. Il reddito di cittadinanza fa riferimento alle persone nel contesto del nucleo familiare e consiste in una erogazione monetaria, riconosciuta annualmente per un massimo di 12 mesi, che non supera i 350,00 Euro mensili per nucleo familiare, ed in ulteriori e specifici interventi di accompagnamento mirati all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo, volti al superamento delle condizioni di difficoltà degli aventi diritto e alla promozione di percorsi di inclusione sociale.

Art. 2

Soggetti aventi diritto

1. Il reddito di cittadinanza è attuato con modalità sperimentali sul territorio della Regione Campania negli anni 2004/2005/2006, nei limiti delle risorse finanziarie destinate all'attuazione della L.R. n. 2/2004 e trasferite a tal fine dalla Giunta regionale ai Comuni associati in ambiti territoriali costituiti ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328 e dei successivi provvedimenti regionali di attuazione.
2. Hanno diritto al reddito di cittadinanza ed alle misure collegate, i componenti maggiorenni comunitari ed extracomunitari in possesso del permesso di soggiorno e residenti in uno dei comuni della Regione Campania da almeno 60 mesi alla data della pubblicazione della legge regionale, appartenenti ad un nucleo familiare, definito sulla base dei criteri di cui all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 e successive modificazioni e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 e successive modificazioni, il quale risulti complessivamente titolare, nell'anno solare antecedente quello della richiesta, di un reddito determinato ai sensi dell'art. 3, inferiore a Euro 5000. Inoltre, ai fini dell'accesso al reddito di cittadinanza, si considerano residenti i senza fissa dimora domiciliati in uno dei comuni della Regione da almeno 60 mesi alla data della pubblicazione della legge regionale, o in mancanza di domiciliazione e qualora non abbiano domicilio in altro comune d'Italia, nati in uno dei comuni della Regione.
3. Possono accedere al reddito di cittadinanza più componenti maggiorenni dello stesso nucleo familiare fra i quali, a seguito di accoglimento della domanda, verrà ripartito in parti uguali l'importo massimo erogabile di Euro 350,00.

Art. 3

Modalità di calcolo del reddito

1. Per la determinazione del valore del reddito di cui all'articolo 2, comma 2, è utilizzato il valore più alto tra quello risultante dalla certificazione ISEE prodotta e quello risultante dalla elaborazione della formula di cui al comma 2.
2. Sulla base delle informazioni contenute nell'istanza di cui all'art. 4, gli uffici provvedono a stimare un valore di reddito presunto applicando la formula matematica di cui all'allegato A, che tiene conto dei consumi relativi alle utenze domestiche, di quelli relativi alla proprietà di automobili e motocicli, alla casa di abitazione, nonché del valore del parametro della scala di equivalenza utilizzata per la determinazione dell'ISEE ai sensi del decreto legislativo n. 109/1998.

Art. 4

Modalità di accesso

1. I soggetti, di cui all'articolo 2, comma 2, presentano istanza per usufruire del reddito di cittadinanza al comune di residenza entro il termine perentorio di 30 giorni dalla pubblicazione del Bando attuativo del presente regolamento nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania (B.U.R.C.).
2. L'istanza a pena di inammissibilità è prodotta ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, su modello conforme all'allegato al Bando di cui al comma 1 ed è corredata della documentazione ivi indicata.
3. Negli anni successivi al primo, il bando per la presentazione delle nuove domande è pubblicato nel B.U.R.C. a cura dell'Assessorato alle Politiche Sociali. Entro trenta giorni dalle pubblicazioni i soggetti richiedenti presentano domanda ai sensi dell'art.5 della legge regionale n.2/2004.

Art. 5

Individuazione degli aventi diritto

1. Ciascun Comune provvede alla istruttoria e alla valutazione delle istanze, alla individuazione delle domande ammissibili al beneficio per ciascun anno della sperimentazione, nonché al controllo ed alla verifica, ai sensi dell'articolo 71 del D.P.R. n. 445/2000, di quanto dichiarato dai richiedenti per l'accesso agli interventi di cui all'articolo 6 della L.R. n.2/2004.
2. I Comuni, agli esiti delle attività di cui al comma 1, trasmettono al Comune capofila di ambito l'elenco nominativo delle istanze ammissibili specificando per ciascuna di esse l'importo di reddito accertato secondo le modalità previste all'articolo 3.
3. Il Comune capofila redige la graduatoria di ambito, valuta gli eventuali ricorsi, individua i beneficiari e trasferisce ai Comuni di ambito le risorse finanziarie per l'erogazione della misura in ragione dei beneficiari ivi residenti.
4. Nei 90 giorni successivi al termine di presentazione delle istanze di cui all'articolo 4, comma 1, è formata la graduatoria dei beneficiari, sono esaminati gli eventuali ricorsi presentati ed è riconosciuto il beneficio monetario corrispondente alla prima mensilità del reddito di cittadinanza.

Art. 6

Durata e decadenza dal beneficio

1. Il beneficio del reddito di cittadinanza e delle misure collegate è riconosciuto annualmente per un massimo di 12 mesi, ferma restando la decadenza dal beneficio stesso per il venir meno dei requisiti che ne avevano consentito l'accesso o per l'accertamento, in sede di controllo, della non veridicità del contenuto delle dichiarazioni rese dai richiedenti.
2. I beneficiari del reddito di cittadinanza e delle misure collegate ne usufruiscono nell'intero periodo della sperimentazione, purché permangano i requisiti richiesti dalla legge.

Art. 7

Integrazione con gli interventi e servizi programmati nell'Ambito

1. Ciascun Ambito territoriale programma nei Piani Sociali di Zona l'organizzazione e la gestione del reddito di cittadinanza ai sensi degli articoli 4 e 6 della L.R. 2/2004.
2. Nell'ambito della propria autonomia organizzativa i comuni istituiscono sportelli di ricezione delle domande preferibilmente allocati presso i servizi sociali comunali o presso i servizi di segretariato sociale.
3. Le risorse finanziarie, determinate ai sensi dell'articolo 7 della L.R. n. 2/2004, vengono trasferite dalla Giunta regionale al Comune capofila di Ambito che provvede alla ripartizione fra i singoli Comuni ai sensi degli articoli 5 e 9.

Art. 8

Progettazione degli interventi

1. Nei limiti delle risorse disponibili, hanno diritto di beneficiare delle misure di intervento di cui all'articolo 6 della L.R. n. 2/2004, mirate all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo, i singoli componenti delle famiglie ammesse al reddito di cittadinanza.
2. La Regione Campania nell'ambito delle proprie funzioni e sulla base delle risorse disponibili a valere sui fondi comunitari, nazionali e regionali, definisce con deliberazioni di Giunta regionale e previa intesa con le altre Amministrazioni interessate, l'attivazione delle misure previste dall'articolo 6, comma 2, della L.R. n. 2/2004.
3. Le misure di cui al comma 2 dell'articolo 6 della L.R. n. 2/2004 sono così articolate:
 - a) integrazione delle risorse finanziarie destinate ai comuni per la gratuità dei libri di testo;
 - b) accesso a percorsi di integrazione fra istruzione e formazione ed a percorsi di recupero dell'obbligo scolastico;
 - c) accompagnamento alla fruizione degli interventi e dei servizi attivati ai sensi della Legge n.328/2000 e dei successivi provvedimenti regionali di attuazione;
 - d) attivazione di misure specifiche per l'autoimpiego e l'emersione dal lavoro nero;
 - e) attivazione di una riserva nell'ambito delle attività formative programmate ordinariamente, riguardante tutte le diverse tipologie di attività formative;

- f) assegnazione di risorse al Consorzio Unico Campania per le politiche tariffarie dei trasporti;
- g) attribuzione di priorità nell'ambito delle politiche di contrasto dell'emergenza abitativa attivate dalla Regione Campania e dai comuni, con incremento sino al 15% del contributo previsto ai sensi della legge 9/12/1998, n.431;
- h) riduzione sull'acquisto dell'art-card e facilitazioni per le manifestazioni culturali promosse dalla Regione.

Art. 9

Riparto delle risorse

1. Ai sensi dell'articolo 7 della L.R. n.2/2004, la Giunta regionale della Campania, per il primo anno della sperimentazione, procede a ripartire tra gli ambiti territoriali di cui alla D.G.R. n. 1824/2001 e successive modifiche ed integrazioni, le risorse stanziare per le erogazioni relative al reddito di cittadinanza, stimando i fabbisogni secondo i seguenti indicatori sintetici di disagio sociale:

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

2. Negli anni di sperimentazione successivi al primo, per la ripartizione delle risorse, la Giunta regionale tiene conto delle domande ammissibili presentate nei singoli Comuni e si avvale delle risultanze del monitoraggio di cui all'articolo 10.

3. A seguito dell'approvazione del riparto delle somme, si provvede alla liquidazione al Comune capofila di Ambito del 50% delle risorse assegnate, disponendo la liquidazione del 50% a saldo entro 120 giorni dall'avvio dell'erogazione agli aventi diritto.

4. Al fine di ottenere la liquidazione del saldo delle risorse assegnate, ciascun Comune informa il Comune capofila della data di avvio delle erogazioni agli aventi diritto al beneficio.

Art. 10

Monitoraggio, valutazione e verifiche

1. Ai fini del monitoraggio, della valutazione e delle verifiche degli interventi previsti dalla presente legge, i Comuni capofila di Ambito trasmettono, entro e non oltre il 31 gennaio di ciascun anno, le relazioni annuali ai settori della Giunta regionale di cui all'articolo 8 comma 1 della L.R. n. 2/2004.

2. Ciascun Comune effettua un controllo diretto anche tramite le forze di polizia municipale, su un campione pari ad almeno il 10% delle domande accolte. Il numero degli accertamenti e l'esito è comunicato ai Comuni capofila, che procedono ad immediata sospensione della misura in presenza di irregolarità e ne danno comunicazione ai settori della Giunta regionale di cui all'art.8 comma 1 della L.R. n. 2/2004 e all'Osservatorio di cui all'articolo 11.

Art. 11

Osservatorio del Consiglio regionale sulla sperimentazione del reddito di cittadinanza

1. Entro i 30 giorni successivi alla scadenza del termine di cui all'articolo 10 i settori regionali competenti provvedono a trasmettere le relazioni dei Comuni capofila all'Osservatorio del Consiglio regionale, istituito ai sensi dell'articolo 8 comma 4 della L.R. n. 2/2004, ai fini del controllo e delle valutazioni di competenza in merito all'applicazione della misura del reddito di cittadinanza.
2. L'Osservatorio del Consiglio regionale nel periodo della sperimentazione è formato dai membri della Commissione affari sociali del Consiglio regionale ed è presieduto dal Presidente della Commissione che ne organizza i lavori. Si avvale del necessario personale amministrativo regionale il cui organico è stabilito dal Presidente del Consiglio regionale e svolge la sua attività di concerto con il Settore ORMEL (Osservatorio Regionale del Mercato del Lavoro) e con il Settore delle Politiche sociali.
3. L'Osservatorio si confronta con i rappresentanti di organizzazioni sindacali, associazioni e movimenti, impegnati nelle politiche sociali e della prima occupazione, sulla base di quanto previsto dal comma 1 dell'art.55 del regolamento consiliare.
4. L'Osservatorio effettua verifiche dirette degli aventi diritto. Presenta al Consiglio una relazione annuale in cui indica: i dati sulle prestazioni erogate, con analisi qualitativa e quantitativa dei dati, il numero di domande ammissibili e non finanziate, il numero di ricorsi presentati, la distribuzione geografica dei beneficiari e delle domande presentate, i risultati dei controlli a campione dei Comuni capofila.

[...]

Regione Emilia-Romagna

Legge regionale 2/2003

“Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”

Estratto

[...]

Capo III

Disposizioni specifiche per la realizzazione di particolari interventi

[...]

Art. 13

Interventi di sostegno economico

1. Nell'ambito degli interventi e dei servizi del sistema locale, la Regione, con proprio atto, incentiva programmi per la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento. Il Consiglio regionale stabilisce con proprie direttive i criteri per la sperimentazione del reddito minimo d'inserimento, le condizioni per l'accesso, nonché le procedure di erogazione.

2. I Comuni, per sostenere le responsabilità individuali e familiari, in alternativa ad interventi di sostegno economico ed in presenza di situazioni temporanee di gravi difficoltà finanziarie, possono concedere prestiti sull'onore a tasso zero secondo piani di restituzione concordati, tramite apposite convenzioni con istituti di credito e con la finanza etica. L'onere degli interessi è a carico del Comune. Il Fondo regionale per le politiche sociali riserva una quota per il concorso alle spese per la promozione di tali modalità di prestito.

[...]

Regione Toscana

Legge regionale 41/2005

“Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale”

Estratto

[...]

Art. 14

La Regione

[...]

4. La Regione può attivare sperimentazioni per l'erogazione di trattamenti economici finalizzati alla rimozione delle limitazioni personali, familiari e sociali di soggetti disabili, non autosufficienti e quale misura di contrasto della povertà, ivi compreso il reddito di cittadinanza sociale di cui all'art. 58, comma 3.

[...]

Art. 58

Politiche per le persone a rischio di esclusione sociale

1. Le politiche per le persone a rischio di esclusione sociale consistono nell'insieme degli interventi e dei servizi volti a prevenire e ridurre tutte le forme di emarginazione, comprese le forme di povertà estrema.

2. In particolare, oltre alle prestazioni erogate ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera m) della Costituzione, sono compresi tra gli interventi e i servizi per le persone a rischio di esclusione sociale:

a) gli interventi di promozione delle reti di solidarietà sociale, i servizi di informazione, accoglienza ed orientamento;

b) gli interventi di sostegno, anche economico, finalizzati alla realizzazione di progetti individuali di inserimento sociale, lavorativo e formativo;

c) i servizi di pronto intervento e di prima assistenza per far fronte alle esigenze primarie di accoglienza, cura e assistenza;

d) i progetti innovativi di prevenzione delle nuove povertà e di contrasto dei fenomeni emergenti di esclusione sociale.

3. Nell'ambito delle politiche del presente articolo, sono promosse le sperimentazioni di cui all'articolo 14, comma 4, in armonia con le politiche di inclusione e coesione sociale promosse dalla Unione europea.

[...]

Regione Puglia - Giunta Regionale

“Regolamento di attuazione della legge regionale 25 agosto 2003, n. 17”

Estratto

[...]

Art. 74

(Servizi di contrasto della povertà e della devianza)

1. I servizi di contrasto della povertà e della devianza si articolano in servizi diversi e flessibili:

[...]

c) RMI – Reddito Minimo di Inserimento

Tipologia/Carattere

Il Reddito Minimo di Inserimento è un intervento di contrasto della povertà e dell’esclusione sociale che coinvolge le persone impossibilitate a mantenere se stesse e i figli per cause psichiche, fisiche e sociali. L’istituto del Reddito Minimo di Inserimento si qualifica come misura generale di contrasto alla povertà, alla quale è possibile ricondurre anche gli altri interventi di sostegno al reddito. Per le persone in età lavorativa, non occupate ma abili al lavoro, sono richieste: la disponibilità a frequentare corsi di formazione professionale; la disponibilità al lavoro, da documentare attraverso l’iscrizione all’ufficio di collocamento.

Prestazioni

- orientamento socio-lavorativo;
- formazione;
- erogazione contributo economico;
- accompagnamento alle famiglie.

Personale

Servizio sociale professionale. Integrazione tra professionalità amministrative e sociali. Collegamenti tra politiche del lavoro, politiche sociali e politiche della formazione. Attivazione di una funzione di promozione, coordinamento, consulenza e accompagnamento degli operatori impegnati nella realizzazione del RMI, affidata a personale qualificato.

[...]

Regione Sicilia - Dprs 4/11/02**“Verso il piano socio-sanitario della Regione Siciliana. Linee guida di indirizzo ai Comuni per la redazione dei Piani di Zona - Triennio 2001-2003, in attuazione della legge 328/2000”**

Estratto

[...]

Cap. 6. I progetti innovativi

[...]

6.1. Le vecchie e le nuove povertà

[...]

La legge 328/2000, all'articolo 23 stabilisce che, un ulteriore provvedimento legislativo, estenda a tutto il territorio nazionale il *Reddito Minimo di Inserimento*, RMI, attualmente in corso di sperimentazione in alcune aree, come misura di sostegno al reddito e di integrazione sociale rivolta a chi si trova al di sotto della soglia di reddito della povertà assoluta.

In assenza dell'allargamento della misura nazionale di sostegno al reddito, i Piani Zonali dovrebbero prevedere, in alternativa al *sussidio economico*, modalità di intervento simili, anche a titolo sperimentale, per indurre nuove risposte alla povertà che non siano frammentarie e occasionali, commisurando i sistemi di assistenza economica ad uniformità e chiarezza dei criteri di accertamento del reddito, con riferimento al bisogno e non all'appartenenza a categorie “svantaggiate”, valorizzando le capacità e potenzialità dei soggetti da assistere e sviluppando forme di accompagnamento sociale in collaborazione tra soggetti pubblici, e soggetti del Terzo Settore o privati presenti sul territorio, anche con l'inserimento di queste attività nei piani di sviluppo locale.

Affinché le misure di contrasto alla povertà siano efficaci, devono accompagnarsi ad esse politiche di sostegno e incentivazione alla formazione (per i giovani) e alla riqualificazione (per gli adulti), di facilitazione nell'accesso all'abitazione per le famiglie a basso reddito (anche in collegamento con le misure nazionali di sostegno abitativo per i non abbienti), favorendo anche l'utilizzazione dei servizi sanitari per chi si trova in condizioni di particolare vulnerabilità.

[...]

Regione Marche
Legge regionale 2/2005
“Norme regionali per l’occupazione, la tutela e la qualità del lavoro”

Estratto

[...]

Art. 21

(Inserimento lavorativo con sostegno al reddito)

1. La Regione può adottare in via sperimentale una misura speciale volta a favorire l’inserimento lavorativo di inoccupati alla ricerca di un lavoro e di disoccupati privi di ammortizzatori sociali.
2. La Regione, individuate le categorie dei beneficiari, promuove un progetto di inserimento lavorativo che tenga conto delle specifiche esigenze della persona, nell’ambito degli interventi previsti nella presente legge.
3. La Regione, sulla base della situazione economica personale e familiare del beneficiario, può intervenire, in via sperimentale, con apposita erogazione monetaria fino al raggiungimento di una soglia predeterminata e per l’intera durata del progetto.
4. La Giunta regionale, sentite le Province e le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, disciplina con apposita delibera quanto previsto nei commi precedenti.

[...]

Regione Umbria
Dcr 759/99
“Piano Sociale Regionale 2000-2002”

Estratto

[...]

Servizi consolidati del welfare domiciliare e di supporto familiare

Interventi di sostegno economico

Le innovazioni da apportare:

L'assistenza economica costituisce, nella storia dei servizi sociali, l'intervento *più antico* e praticato dalle Amministrazioni locali, a fronte di stati di deprivazione materiale, attraverso una molteplicità di provvedimenti che hanno in comune l'erogazione diretta di contributi economici o benefits di servizi. Questa modalità di aiuto ha mostrato, nel tempo, un deficit di efficacia da ricercare nella logica delle soluzioni separate e puntiformi, magari dettate dall'emergenza ma estranee a qualsivoglia visione progettuale; la sola che può, adeguatamente convogliare più risorse (finanziarie e di servizio) e diverse risorse (interne ed esterne alle persone interessate) verso la ricostruzione di percorsi di vita, individuali e familiari, messi in crisi.

Il Piano intende riconsiderare questo intervento individuando i principi, le finalità e i criteri a cui dovranno attenersi i Comuni dell' 'Ambito territoriale' in sede di regolamentazione, onde garantire uniformità di gestione ed equità di trattamento dei cittadini umbri.

Gli interventi di sostegno economico trovano un riferimento normativo nella carta costituzionale (art. 3, 30, 31, 32, 38); nelle leggi nazionali (DPR. 616/77, art. 23; D.lgs. 112/98, art. 128); nelle leggi finanziarie (L. 449/97, art. 59) e nella legge regionale di riordino dei servizi sociali (L.R. 3/97, art. 15). Essi sono una componente del sistema dei servizi sociali e vanno considerati strumento concorrente a realizzare i livelli di protezione sociale essenziali diretti alla persona, alle famiglie, ai nuclei di convivenza.

Principi ispiratori:

- universalità, diretti a persone, famiglie e nuclei di convivenza che per qualsiasi motivo siano esposti a deprivazione materiale anche temporanea;
- equità, come eguaglianza di opportunità a condizioni sociali e stati di bisogno differenti;
- qualità, come garanzia di accessibilità, umanizzazione, personalizzazione, informazione;
- dovere di solidarietà sociale e familiare sancito dalla Costituzione e dal codice civile.

Criteria:

- progettualità: l'intervento di sostegno economico va sempre collegato a un progetto di aiuto definito con le persone interessate; esso deve essere disposto dall'operatore sociale referente in modo coordinato e integrato con gli altri interventi costitutivi del progetto di aiuto, a seguito di un'attenta analisi integrata dei bisogni e delle problematiche presenti nell'ambito familiare e nel contesto di riferimento;
- temporalità: il sostegno economico deve essere temporalmente definito in relazione al progetto di aiuto e comunque non eccedere la durata di validità del progetto;
- valutazione: il sostegno economico è suscettibile di verifica in ordine alle condizioni reddituali dei soggetti interessati e di valutazione in ordine all'esito del progetto di aiuto, relativamente ai percorsi di cambiamento attivati.

Finalità:

garantire alla persona, alle famiglie, ai nuclei di convivenza in stato di bisogno, come definito nel § 10.2 del Cap. 10 del Piano, le risorse sufficienti a soddisfare i fondamentali bisogni della vita quotidiana;

- prevenire processi di disgregazione familiare o di marginalità sociale per transitorie difficoltà di ordine materiale;
- sollecitare e sostenere processi di autonomia sociale e di autodeterminazione messi in crisi dalla mancanza di risorse.

Le prestazioni economiche attivabili, in attuazione dell'art. 15 della L.R. 3/97, comprendono i contributi economici continuativi, una tantum per situazioni di emergenza, piccole anticipazioni a titolo di prestito. Per emergenza si deve intendere una condizione in cui ricorra: il verificarsi di un evento *atipico* entro il corso di vita individuale o familiare; il carattere improvviso dell'accadimento; la compromissione dell'equilibrio del sistema familiare.

Il prestito d'onore

L'efficacia di un aiuto economico è spesso collegata alla possibilità di fornire "un aiuto giusto al momento giusto" laddove insorga una necessità non ordinaria dentro il normale corso di vita.

Il Piano individua nel *prestito d'onore* un'innovazione dell'intervento di sostegno economico che può meglio corrispondere alle nuove esigenze mettendo in campo un'altra opportunità.

Definizione: consiste nella concessione, attraverso apposite convenzioni tra Ente erogatore e Istituti di credito, di prestiti a tasso zero secondo un piano di restituzione concordata. L'onere degli interessi è carico dell'Ente erogatore;

Destinatari: famiglie che presentano difficoltà economiche contingenti legati a momenti particolari del ciclo di vita familiare (cambio di alloggio, separazione dal coniuge, ecc.);

Finalità: offrire l'aiuto giusto al momento giusto a persone e famiglie per fronteggiare una sopraggiunta necessità non ordinaria;

Funzioni: fornire un aiuto economico, per varie motivazioni che possono andare dalle spese mediche o scolastiche, alle spese per la casa o alle spese legali, che consenta a chi ne fruisce di mobilitare le proprie risorse e di assumere responsabilità dirette in ordine alla soluzione dei propri problemi;

Modalità d'intervento: vanno definite dai Comuni a livello di 'Ambito territoriale' con apposito regolamento.

Regione Umbria

Legge regionale 11/2003

“Interventi a sostegno delle politiche attive del lavoro, modificazioni ed integrazioni della legge regionale 25 novembre 1998, n. 41 e disciplina del Fondo regionale per l’occupazione dei disabili”.

Estratto

[...]

Art. 6

Tipologia degli interventi

1. Gli interventi di cui all’articolo 1 sono rivolti a:

[...]

c) sperimentare progetti pilota rivolti a specifiche fasce di disoccupati, che prevedono contributi mediante i quali si integrano il sostegno al reddito, la formazione e l’aiuto all’occupazione, anche attraverso la parziale trasferibilità in caso di assunzione e l’attivazione di misure di tutela in caso di interruzione, indipendente dalla volontà dei lavoratori, dei percorsi di formazione;

[...]

Regione Umbria

Dgr 571/2004

“Legge Regionale 11/03 - Linee programmatiche transitorie 2004”

[...]

10. Le azioni sperimentali

Le azioni di natura sperimentale saranno cantierate e poste a bando a seguito dello sviluppo di adeguate attività di informazione, sensibilizzazione e confronto, rivolte al sistema delle imprese a livello settoriale e/o locale.

[...]

Azione 1 : sperimentare forme integrate di sostegno al reddito, formazione ed incentivi all’occupazione a favore degli inoccupati e dei disoccupati, nel quadro di specifici progetti definiti d’intesa con i CPI provinciali

Attività da realizzare: creare una rete di protezione sociale che assista i beneficiari durante l’effettuazione dei percorsi integrati anzidetti

Indicatori dell’emblematicità richiesta: individuazione di specifici percorsi di monitoraggio dei progetti attivati, che consentano di rilevare l’efficacia della relazione tra la natura e l’entità del sostegno al reddito concesso, gli eventuali altri sussidi goduti e le attività orientative, formative, lavorative svolte.

[...]

Regione Umbria

Dd 11181/2004

“Attuazione della LR n. 11/2003 - Presentazione di proposte progettuali per interventi di politiche attive del lavoro”

Estratto

[...]

Macrotipologia di azione: aiuti alle persone

Obiettivo F: creare una rete di protezione sociale che assista i destinatari durante la sperimentazione di percorsi integrati e innovativi di sostegno al reddito, formazione ed incentivi all'occupazione.

Finanziamento previsto: €1.125.000,00

Le risorse sono ripartite tra le Province in base agli indicatori di riparto del POR Ob. 3 2000-2006, misura B1.

L'azione verrà gestita dalle Province attraverso i propri Centri per l'Impiego, secondo modalità operative ed amministrative che verranno definite con successivi Avvisi provinciali. L'obiettivo è attivare, attraverso i Centri per l'Impiego ed in collaborazione con i Servizi Sociali, la realizzazione di percorsi integrati di sostegno al reddito, formazione e incentivi all'occupazione destinati a soggetti gravemente svantaggiati, ed individuare specifici percorsi di monitoraggio dei progetti attivati, che consentano di rilevare l'efficacia della relazione tra l'entità del sostegno al reddito e le attività orientative, formative, lavorative svolte. La sperimentazione si propone di sostenere l'inserimento professionale e comunque il miglioramento della occupabilità dei soggetti gravemente svantaggiati, sia attraverso il sostegno al reddito mirato al superamento dei gap di competenza, sia attraverso la possibilità – a vantaggio dell'impresa – di convertire parzialmente il sostegno al reddito del lavoratore/della lavoratrice in incentivo all'assunzione.

Le risorse assegnate alle Province dovranno essere impegnate entro il 31/12/2005.

Azioni finanziabili:

Azione 8: Sperimentazione di forme integrate e innovative di sostegno al reddito, formazione e incentivi all'occupazione per 150 soggetti svantaggiati.

L'azione dovrà necessariamente comprendere:

- bilancio di competenza dei lavoratori svantaggiati;

- attribuzione di un reddito di inserimento pari a €625,00 lordi mensili, per un massimo di 12 mesi a favore dei disoccupati/delle disoccupate che soddisfino i criteri definiti dalle Province;
- formazione professionale;
- tirocini formativi;
- incentivo alle assunzioni a tempo indeterminato, composto da due parti tra loro cumulabili:
 - a) aiuto all'occupazione pari ad € 5.200,00 da erogare in caso di assunzione del lavoratore/della lavoratrice al termine del percorso formativo, a carico delle risorse gestite dalle Province nell'ambito del POR FSE Obiettivo 3;
 - b) incentivo alle imprese che assumono a tempo indeterminato il disoccupato/la disoccupata prima del termine del percorso formativo; in questo caso l'importo sarà costituito dalla quota mensile di reddito di inserimento per il numero dei mesi mancanti al completamento del percorso. In ogni caso questo secondo incentivo potrà essere attribuito all'impresa non prima di un periodo formativo, stabilito dal CPI in relazione allo specifico percorso del lavoratore/della lavoratrice, che consenta comunque il superamento del gap di competenza diagnosticato al lavoratore/alla lavoratrice.

Destinatari/e degli interventi:

- 150 lavoratori/lavoratrici in possesso dello stato di disoccupazione ai sensi del D.Lgs. n. 181/2000, come modificato dal D.Lgs. n. 297/2002, e degli indirizzi regionali di cui alla DGR n. 1087 del 21 luglio 2003 e successive modificazioni, e di ulteriori condizioni di svantaggio, da individuare d'intesa fra Regione e Province;
- Imprese private localizzate nel territorio regionale.

[...]

Bibliografia

AA.VV.

- 1997 *La democrazia del reddito universale*, Roma, Manifestolibri
2003a *Livelli essenziali delle prestazioni sociali. Dai principi alla pratica?*, numero monografico di “Prospettive sociale e sanitarie”, 15-17
2003b *Livelli essenziali di assistenza sociali e sociosanitari*, parte monografica di “Studi Zancan”, 3

Accorinti M.

- 2003 *Il Reddito minimo in Italia: riflessioni sul dibattito*, in Calza Bini P., Nicolaus O., Turcio S. (a cura di), 2003

Amaturo E.

- 2003 *Il RMI a Napoli e in Italia*, in Calza Bini P., Nicolaus O., Turcio S. (a cura di), 2003

Balzarotti A., Ponti M., Silva F.

- 1996 *Reddito di cittadinanza: un'utopia?*, in "Il Mulino", 3

Balboni E., Baroni B., Mattioni A., Pastori G. (a cura di)

- 2003 *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè

Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E. (a cura di)

- 2004 *Il Piano di zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Roma, Carocci

Benassi D.

- 2000 *Le politiche contro la povertà in Italia*, in “L’assistenza sociale”, 2-3

Benassi D., Mingione E.

- 2003 *La sfida del Reddito Minimo di Inserimento nel welfare italiano*, in Calza Bini P., Nicolaus O., Turcio S. (a cura di), 2003

Boeri T., Perotti R.

- 2002a *Meno pensioni, più welfare*, Bologna, Il Mulino
2002b *Quando il Patto per l'Italia cancella il Reddito Minimo di Inserimento*, in www.lavoce.info, 09/07/2002

Bonotti S.

- 2002 *L'esperienza del RMI nel Comune di Massa*, in “Prospettive Sociali e Sanitarie”, 13-15

Borghi G.

- 2004 *Povertà ed esclusione sociale. Il Reddito Minimo di Inserimento. Possibili linee di intervento per l'Emilia-Romagna* (paper)

- Breda M.G., Micucci D., Santanera F.
 2001 *La riforma dell'assistenza e dei servizi sociali. Analisi della legge 328/2000 e prospettive attuative*, Torino, Utet
- Busilacchi G.
 2000 *Dividendo sociale e reddito di cittadinanza: una rilettura critica*, in "Prisma", 19-20
 2002 *Redditi di base e misure selettive di attivazione: antitesi o convivenza?*, in "L'assistenza sociale", 3-4
- Calza Bini P.
 2003 *Le politiche sociali e il RMI*, in Calza Bini P., Nicolaus O., Turcio S. (a cura di), 2003
- Calza Bini P., Pugliese E.
 2003 *Lo Stato sociale in Italia. Rapporto annuale Irpps-Cnr 2002*, Roma, Donzelli
- Calza Bini P., Nicolaus O., Turcio S. (a cura di)
 2003 *Reddito Minimo di Inserimento. Che fare?*, Roma, IRPPS/Donzelli
- Carlone U.
 2004 *Il contrasto alla povertà e la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento in ambito occupazionale*, in "AUR&S", 0
- Chiappero Martinetti E.
 2001 *Il reddito di cittadinanza: alcune considerazioni in tema di efficacia ed equità*, in Lunghini G., Silva F., Targetti Lenti R., 2001
- Commissione delle Comunità Europee
 1998 *Relazione sull'attuazione della Raccomandazione 92/441/CEE del 24 giugno 1992*, [COM (98) 774 def.]
- Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione
 1995 *Verso una politica di lotta alla povertà. L'assegno per i figli e il minimo vitale*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Commissione d'indagine sull'esclusione sociale
 2001 *Il Reddito Minimo di Inserimento nel rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 3
 2003 *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Roma
- Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale
 1997 *Relazione finale*, Roma
- De Ambrogio U.
 2004 *Il Piano di zona*, in Gori, 2004a.
- Del Bo' C.
 2004 *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Como-Pavia, Ibis

- Esposito T.
2002 *Contrastare l'esclusione. L'esperienza del Reddito Minimo di Inserimento*, in Isfol, *La valutazione delle politiche del lavoro*, Milano, Angeli
- Falciatore M.G.
2004 *Una legge sul reddito di cittadinanza*, in "Prospettive sociali e sanitarie", 15
- Ferrera M.
2002 *Politiche contro la povertà: il welfare dei paradossi*, in www.lavoce.info, 23/07/2002
- Ficarra P.
2002 *Il RMI come misura di contrasto alla povertà nei Piani di Zona*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", 13-15
- Formez
2003 *L'attuazione della riforma del welfare locale*, Roma, Formez
- Fumagalli A.
2001 *Reddito di cittadinanza*, in Zanini A., Fadini U., *Lessico postfordista. Dizionario delle idee e della mutazione*, Feltrinelli, Milano
- Fumagalli A., Lazzarato L.
1999 *Tute bianche. Disoccupazione di massa e reddito di cittadinanza*, Roma, Deriveapprodi
- Gori C.
2004a (a cura di) *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Roma, Carocci
2004b *Il welfare che non c'è*, in www.lavoce.info, 06/05/2004
- Gorrieri E.
2002 *Parti uguali fra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell'Italia di oggi*, Bologna, Il Mulino
- Guerra M.C., Toso S.
2004 *Il nome non fa il reddito*, in www.lavoce.info, 06/05/2004
- Kazepov Y.
2000 *Italia, Europa: il Reddito minimo tra sperimentazione e generalizzazione*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", 20-22
- Ires
2002 *Il reddito minimo d'inserimento in Italia: la sperimentazione continua di una misura difficile*, in "L'assistenza sociale", 3-4

IRIDISS-CNR

1999 *Lo Stato sociale in Italia. Rapporto annuale 1999*, Roma, Donzelli

Irs - Fondazione Zancan - Cles

2001a *Valutazione della sperimentazione dell'istituto del Reddito Minimo di Inserimento. Principali risultati e indicazioni di sviluppo. Volume primo* (paper).

2001b *Valutazione della sperimentazione dell'istituto del Reddito Minimo di Inserimento. Analisi e valutazioni tematiche sull'attuazione della sperimentazione. Volume secondo* (paper).

2001c *Valutazione della sperimentazione dell'istituto del Reddito Minimo di Inserimento. Allegati* (paper).

2001d *Valutazione della sperimentazione dell'istituto del Reddito Minimo di Inserimento. Rapporti comunali* (paper).

2001e *Valutazione della sperimentazione dell'istituto del Reddito Minimo di Inserimento. Schede comunali* (paper).

Lombardi A.

2004 *I Piani di Zona in Umbria. Atti amministrativi e modelli operativi della programmazione sociale di territorio*, Perugia, Regione Umbria

Lunghini G., Silva F., Targetti Lenti R.

2001 *Politiche pubbliche per il lavoro*, Bologna, Il Mulino

Maggian R.

2002 *Il sistema integrato dell'assistenza. Guida alla L. 328/2000*, Roma, Carocci

Magistrali G.

2003 (a cura di) *Il futuro delle politiche sociali in Italia. Prospettive e nodi critici della legge 328/2000*, Milano, Angeli

Mantegna A., Tididi A.

1999 *Reddito di cittadinanza. Verso la società del non lavoro*, Roma, Castelvecchi

Martufi R., Vasapollo L.

1999 *Profit State, redistribuzione dell'accumulazione e Reddito Sociale Minimo*, Napoli, La città del Sole

Mesini D.

2002 *Il reddito minimo in un'ottica comparata*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", 13-15

Mesini, D., Ranci Ortigosa, E.

2002 *Il RMI nel primo biennio di sperimentazione: luci e ombre della sua realizzazione*, in "L'assistenza sociale", 3-4

2004 *Il Reddito Minimo di Inserimento*, in Gori (a cura di), 2004

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

2003 *Libro Bianco sul Welfare. Proposte per una società dinamica e solidale*, Roma

Mirabile M.L.

1991 (a cura di) *Il reddito minimo garantito. Il welfare tra vecchi e nuovi diritti*, Roma, Ediesse

Negri, N.

1998 *Italia: le intenzioni del Reddito Minimo di Inserimento*, in "L'Assistenza sociale", 1

1999 *Non risparmiare fiducia: riflessioni sulle politiche attive contro la povertà*, in "Animazione sociale", 6-7

Negri N., Saraceno C.

1996 *Le politiche di lotta contro la povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino

Nevola G.

1991 *Il reddito minimo garantito: due filosofie sociali del Welfare state*, in "Stato e Mercato", 31

Osservatorio sulle povertà in Umbria

1997 *Rapporto sulle povertà in Umbria*, Perugia, Irres.

2001 *Secondo rapporto sulle povertà in Umbria*, Perugia, Irres.

2004 *Mobilità sociale e disuguaglianza. Terzo rapporto sulle povertà in Umbria*, Perugia, AUR

Paci M.

2003 *Il problema delle disuguaglianze sociali e il RMI*, in Calza Bini P., Nicolaus O., Turcio S. (a cura di), 2003

Pasquinelli S.

2002 *RMI: il primo biennio di sperimentazione*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", 13-15

Pedevilla M.

2002 *La sperimentazione del RMI a Genova*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", 13-15

Ponzini G.

2003 *Le ragioni del Reddito Minimo di Inserimento*, in Calza Bini P., Nicolaus O., Turcio S. (a cura di), 2003

Presidenza del Consiglio dei Ministri

2001 *La legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e i principali atti applicativi*, Roma, IPZS

Puglia A.

2001 *Il Reddito Minimo di Inserimento (RMI) a Sassari: un'esperienza qualificante*, in "Rassegna di servizio sociale", 4

Ranci Ortigosa E.

- 2002 *Quale futuro per il RMI*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", 13-15
 2003 *Il RMI come livello essenziale di assistenza*, in Calza Bini P., Nicolaus O., Turcio S. (a cura di), 2003
 2004 *A tre anni dall'approvazione della legge 328/2000*, in "Prospettive sociali e sanitarie", 2

Ranci Ortigosa E., De Ambrogio U.

- 2003 *L'attuazione della legge 328/2000 nelle Regioni*, in "Prospettive sociali e sanitarie", 6

Regione Umbria

- 2000 *Piano Sociale Regionale (DCR n.759 del 20 dicembre 1999)*, Perugia, Regione Umbria

Rovati G.

- 2003 *Il Reddito Minimo di Inserimento tra Stato e Regioni*, in Calza Bini P., Nicolaus O., Turcio S. (a cura di), 2003

Saraceno C.

- 1997 *Per l'introduzione di un Reddito Minimo di Inserimento in Italia*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", 15-16
 2002a *Il reddito minimo d'inserimento: criticità e ragioni*, in "L'assistenza sociale", 3-4
 2002b (a cura di) *Commissione d'indagine sull'esclusione sociale. Rapporto contro la povertà e l'esclusione sociale. 1997-2001*, Roma, Carocci
 2003a *Perché è necessario introdurre il Reddito Minimo di Inserimento in Italia*, in Calza Bini P., Nicolaus O., Turcio S. (a cura di), 2003
 2003b *Fumo contro la povertà*, in www.lavoce.info, 02/09/2003
 2003c *Una bolla di sapone chiamata RUI*, in www.lavoce.info, 16/10/2003
 2004 (a cura di) *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Bologna, Il Mulino

Sestito P.

- 2004 *Se il reddito è di ultima istanza*, in www.lavoce.info, 06/05/2004

Silveri M.

- 2000 *La sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento: un consuntivo*, in "Rassegna di servizio sociale", 1

Spi Cgil-Osservatorio sulle politiche sociali

- 2002 *Indagine sull'attuazione della legge di riforma dell'assistenza sociale 328/2000. Terzo Rapporto*, suppl. a "Rassegna sindacale", 43

Targetti Lenti R.

- 2000 *Reddito di cittadinanza e minimo vitale*, Pavia, Università di Pavia
 2001 *Il reddito di cittadinanza: giustificazioni teoriche e problemi di sostenibilità*, in Lunghini G., Silva F., Targetti Lenti R., 2001

Tecce R.

- 2002 *L'esperienza del RMI nel Comune di Napoli*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", 13-15
- 2003 *La sperimentazione del RMI a Napoli*, in Calza Bini P., Nicolaus O., Turcio S. (a cura di), 2003

Turcio S.

- 1999 *Verso l'istituzione del Reddito Minimo di Inserimento. L'avvio della fase sperimentale*, in IRIDISS-CNR, 1999
- 2003a *Il RMI: un esperimento alla ricerca di una istituzionalizzazione*, in Calza Bini P., Pugliese E. (a cura di), 2003
- 2003b *La via italiana al Reddito Minimo*, in Calza Bini P., Nicolaus O., Turcio S. (a cura di), 2003

Ufficio RMI - Comune di Nichelino

- 2002 *La sperimentazione nel Comune di Nichelino*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", 13-15

Van Parijs

- 1996 *Il sussidio sociale contro la disoccupazione*, in "L'assistenza sociale", 2
- 1997 *Reddito di base. Ragioni a confronto*, in AA.VV, *La democrazia del reddito universale*, Roma, Manifestolibri