



Centro
di Ricerca e
Documentazione
Luigi Einaudi

Marcello Natili, Michela Gobbo
Paolo Ballerini, Matteo Jessoula

SUD E LOTTA ALLA POVERTÀ: LE ESPERIENZE DI REDDITO MINIMO IN CAMPANIA E BASILICATA

Gli Annali 2018

A cura di Matteo Jessoula, Beatrice Magni,
Nicola Riva, Maurizio Ferrera

ISBN 978-88-94960-00-6

workingpaper
N.5/2018

WEL
Laboratorio Welfare



Laboratorio di Politica Comparata
e Filosofia Pubblica

MARCELLO NATILI
MICHELA GOBBO
PAOLO BALLERINI
MATTEO JESSOLA

**SUD E LOTTA ALLA POVERTÀ
LE ESPERIENZE DI REDDITO MINIMO
IN CAMPANIA E BASILICATA**

Centro Einaudi • Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica
con il sostegno della Compagnia di San Paolo

Working Paper-LPF n. 5 • 2018

ISBN 978-88-94960-00-6 • Annali 2018

© 2018 M. Natili, M. Gobbo, P. Ballerini, M. Jessoula e LPF • Centro Einaudi

Marcello Natili [marcello.natili@unimi.it] è membro del team italiano di *European Social Policy Network* e collabora con OCIS-Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione sociale e con il Laboratorio Welfare del Centro Einaudi. I suoi interessi di ricerca vertono sull'analisi comparata dei sistemi di protezione sociale, con un'attenzione particolare alle politiche di reddito minimo in ottica multilivello.

Michela Gobbo [michela.gobbo@unimi.it] si è laureata in Economics and Politica Science presso l'Università degli Studi di Milano. È attualmente dottoranda presso il Network For The Advancement of Social and Political Studies (NASP), Università degli Studi di Milano.

Paolo Ballerini [ballerini.paolo@gmail.com] si è laureato in European Labour and Social Policies presso l'Università degli Studi di Milano e ha collaborato con lo European Social Observatory.

Matteo Jessoula [matteo.jessoula@unimi.it] è Professore associato di Scienza Politica all'Università degli Studi di Milano, coordinatore del team italiano nello *European Social Policy Network* (ESPN) e direttore del Laboratorio Welfare (WeL) presso il Centro Einaudi. Ha pubblicato numerosi contributi, in italiano e in inglese, sui sistemi di welfare specialmente con riferimento a politica pensionistica, politica dell'assistenza sociale, politiche del lavoro, politica sociale europea.

Il Laboratorio di **Politica Comparata e Filosofia Pubblica (LPF)** del Centro Einaudi è diretto da Maurizio Ferrera e sostenuto dalla Compagnia di San Paolo; ne sono parte il **Laboratorio Welfare (WeL)** e il **Laboratorio di Bioetica (La.B)**. Pro-muove attività di studio, documentazione e dibattito sulle principali trasformazioni della sfera politica nelle democrazie contemporanee, adottando sia una prospettiva descrittivo-esplicativa che una prospettiva normativa, e mirando in tal modo a creare collegamenti significativi fra le due. L'attività di LPF si concentra in particolare sul rapporto fra le scelte di policy e le cornici valoriali all'interno delle quali tali decisioni sono, o dovrebbero essere, effettuate. L'idea alla base di questo approccio è che sia non solo desiderabile ma istituzionalmente possibile muovere verso forme di politica «civile», informate a quel «pluralismo ragionevole» che Rawls ha indicato come tratto caratterizzante del liberalismo politico. Identificare i contorni di questa nuova «politica civile» è particolarmente urgente e importante per il sistema politico italiano, che appare ancora scarsamente preparato ad affrontare le sfide emergenti in molti settori di policy, dalla riforma del welfare al governo dell'immigrazione, dai criteri di selezione nella scuola e nella pubblica amministrazione alla definizione di regole per le questioni eticamente sensibili.

LPF • Centro Einaudi
Via Ponza 4 • 10121 Torino
tel. +39 011 5591611
segreteria@centroeinaudi.it • <http://www.centroeinaudi.it>

INDICE

SUD E LOTTA ALLA POVERTÀ. LE ESPERIENZE DI REDDITO
MINIMO IN CAMPANIA E BASILICATA

1. Introduzione	5
2. Economia, mercato del lavoro e povertà in Basilicata e Campania	7
3. Il reddito minimo in Basilicata: dall'esperienza di Cittadinanza Solidale al nuovo Reddito Minimo d'Inserimento	11
4. Il reddito minimo in Campania: nascita e morte del Reddito di Cittadinanza	35
5. Osservazioni conclusive	53
Interviste	56
Bibliografia	57

PAROLE CHIAVE

Reddito Minimo, Welfare Regionale, Politiche Sociali, Povertà

ABSTRACT

**SUD E LOTTA ALLA POVERTÀ
LE ESPERIENZE DI REDDITO MINIMO
IN CAMPANIA E BASILICATA**

Presenti ormai da decenni in alcuni contesti territoriali, gli schemi regionali di reddito minimo hanno ancora un ruolo indefinito nel sistema italiano di protezione del reddito. Questo contributo mira a ricostruire le traiettorie di policy in due regioni italiane, caratterizzate da peculiari contesti istituzionali e socio-economici: Basilicata e Campania. Si tratta delle prime regioni a statuto ordinario in Italia ad aver introdotto strumenti di contrasto a povertà ed esclusione sociale validi per l'intero territorio regionale. Allo stesso tempo, la traiettoria di policy nelle due regioni è stata divergente, giacché solamente nel caso lucano alla prima sperimentazione ha fatto seguito l'introduzione di nuovi programmi di sostegno al reddito fino ai nostri giorni. Al contrario, in Campania l'introduzione del Reddito di Cittadinanza ha costituito solo una breve parentesi, cui ha fatto poi seguito il ritorno al modello originario, caratterizzato da frammentarietà e discrezionalità degli interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, demandati quasi esclusivamente al livello municipale. Di fronte a questa evoluzione, l'articolo descrive gli interventi che si sono susseguiti in questi contesti territoriali, cercando di evidenziarne punti di forza e debolezze, con eguale attenzione alla fase di progettazione e a quella di implementazione delle misure. Scopo di questa analisi comparata è individuare, ove possibile, alcune "lezioni" per progettare schemi regionali di reddito minimo efficaci in contesti regionali caratterizzati da alcune debolezze, in particolare in termini di capacità di assorbimento occupazionale della (vasta) platea di potenziali beneficiari di tali interventi.

**SUD E LOTTA ALLA POVERTÀ
LE ESPERIENZE DI REDDITO MINIMO
IN CAMPANIA E BASILICATA**

M. NATILI, M. GOBBO, P. BALLERINI, M. JESSOULA

1. INTRODUZIONE

A fronte di un intervento nazionale frammentato e fino ad oggi carente, le regioni hanno assunto nel corso del tempo un ruolo sempre più importante nel contrasto alla povertà e l'esclusione sociale in Italia. Precorritrici in questo settore, Valle d'Aosta e le Province Autonome di Bolzano e Trento hanno introdotto schemi regionali di reddito minimo già all'inizio degli anni Novanta. Per osservare una maggiore diffusione di tali strumenti bisogna però attendere la cosiddetta prima stagione delle innovazioni regionali (Lumino e Morlicchio, 2013). A seguito della decisione del Governo Berlusconi II di non estendere la sperimentazione del Reddito minimo d'inserimento all'intero territorio nazionale e della riforma costituzionale (Legge 3/2001) che attribuiva alle regioni competenza esclusiva in materia socio-assistenziale, diverse regioni tra il 2004 e il 2009 introdussero schemi regionali di reddito minimo. Si tratta, in particolare, di Basilicata (legge regionale 3/2005), Campania (legge regionale 4/2004) Friuli Venezia Giulia (legge regionale 6/2005), Lazio (legge regionale 4/2008), Puglia (legge regionale 19/2006) e Sardegna (legge regionale 23/2005).

Queste misure hanno avuto alterne fortune, e nella maggior parte dei casi non sono sopravvissute ai cambiamenti di maggioranze e all'arrivo al governo regionale di coalizioni di centro-destra (Natili, 2016; 2017). L'intervento delle regioni nel settore del contrasto alla povertà è oggi nuovamente all'ordine del giorno, poiché numerose sono le regioni che in anni recenti hanno legiferato nel settore per supplire alle carenze dell'intervento nazionale. Schemi di reddito minimo sono stati approvati dai rispettivi Consigli regionali in Basilicata (legge regionale 26/2014), Friuli Venezia Giulia (legge regionale 15/2015), Emilia Romagna (legge regionale 24/2016) Molise (legge regionale 9/2015), Puglia (legge regionale 3/2016) Sardegna (legge regionale 7/2014) e Valle d'Aosta (legge regionale 18/2015).

Questa evoluzione suggerisce di approfondire le caratteristiche dell'intervento regionale nel settore. In letteratura, alcune analisi si sono occupate di tratteggiare a livello comparato le caratteristiche essenziali degli interventi regionali del passato (Granaglia e Bolzoni, 2011; Lumino e Morlicchio, 2013; Natili et al., 2017; Spano et al., 2013). Relativamente poche analisi che hanno però mirato ad analizzare la

traiettorie di policy degli interventi di contrasto alla povertà in specifici contesti regionali, cogliendo i cambiamenti avvenuti nel tempo e la capacità dell'attore regionale di apprendere dalle esperienze passate, oltre che dalle misure che venivano nel frattempo realizzate in altri contesti territoriali. Questo è quanto ci proponiamo di fare in questo articolo, comparando l'evoluzione degli schemi di reddito minimo in due specifici contesti regionali: Basilicata e Campania. Si tratta delle prime regioni a statuto ordinario in Italia ad aver introdotto strumenti di contrasto alla povertà ed esclusione sociale validi per l'intero territorio regionale. Inoltre, sono regioni caratterizzate da un contesto socio-economico per certi versi simile, caratterizzato da minori livelli occupazionali e una maggior diffusione della povertà se confrontati con le medie nazionali (vedi paragrafo 2).

Nonostante le similitudini, la traiettoria di policy in tali regioni è divergente, e solamente nel caso lucano a una prima sperimentazione ha fatto seguito l'introduzione di nuovi programmi di sostegno al reddito che sono arrivati fino ai nostri giorni. Al contrario, in Campania l'introduzione del Reddito di Cittadinanza ha costituito solamente una breve parentesi cui è seguito un ritorno al modello originario, caratterizzato da frammentarietà e discrezionalità degli interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, demandati quasi esclusivamente al livello municipale.

Il presente contributo fornisce quindi una descrizione dei vari interventi che si sono susseguiti in questi contesti territoriali, cercando di evidenziarne punti di forza e debolezze, e puntando il fuoco sia sulla fase di progettazione che su quella di implementazione delle misure (Fargion e Gualmini, 2011). Scopo di questa analisi comparata è individuare, ove possibile, alcune "lezioni" per progettare schemi di reddito minimo efficaci in contesti regionali caratterizzati da alcune debolezze - in particolare in termini di capacità di assorbimento occupazionale della (vasta) platea di potenziali beneficiari di tali interventi.

L'articolo è organizzato come segue. Il prossimo paragrafo illustra caratteristiche e andamento di economia, mercato del lavoro, povertà ed esclusione sociale in Basilicata e Campania a partire dal 2005 – anno di introduzione del primo schema regionale di reddito minimo – ad oggi. Il paragrafo 2 mostra la specifica traiettoria di policy in Basilicata, un caso peculiare e quasi unico nel contesto italiano caratterizzato dall'introduzione di diversi programmi che – seppure con difficoltà e qualche periodo di "vacanza" – hanno garantito una continuità nell'intervento di contrasto alla povertà ed esclusione sociale dal 2006 ad oggi. Nel paragrafo 3 ci focalizzeremo invece sul caso della Campania, regione in cui veniva introdotta una misura regionale di contrasto alla povertà quasi contemporaneamente alla Basilicata, che però ha avuto breve durata e a cui non hanno fatto seguito altre esperienze simili. Il paragrafo conclusivo identifica le sfide più importanti per gli schemi regionali di reddito minimo che emergono dall'analisi comparata.

2. ECONOMIA, MERCATO DEL LAVORO E POVERTÀ IN BASILICATA E CAMPANIA

L'analisi dell'evoluzione delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale adottate in Basilicata e Campania a partire dalla metà degli anni Duemila non può che partire da una ricostruzione del contesto socio-economico in cui queste esperienze si sono realizzate. Nel periodo considerato, in Basilicata il PIL pro capite cresce in maniera moderata ma costante, se si esclude una lieve flessione nel biennio 2009-2010, aumentando dai 17.8 mila euro del 2005 a 19.9 mila nel 2015. Il dato è in linea con la media delle regioni del Sud Italia, ma è interessante notare come sia decisamente superiore a quello di Puglia e Campania (Tab. 1), dove a partire dal 2009 il PIL pro capite scende sotto i 18 mila euro e nel 2015 ancora non era ancora tornato ai livelli pre-crisi.

Tabella 1. PIL pro capite regioni Sud Italia, migliaia di euro 2005-2015

Area/ Anno	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Italia	25.6	26.5	27.4	27.6	26.4	26.8	27.3	26.7	26.5	26.7	27.10
Sud	17.2	17.9	18.4	18.4	17.9	17.9	18.1	18.0	17.7	17.7	18.10
Basilicata	17.8	18.9	19.8	19.8	18.7	18.6	19.2	19.1	19.7	19.1	19.9
Campania	17.0	17.6	18.2	18.2	17.7	17.4	17.4	17.2	16.9	17.	17.2
Abruzzo	21.4	22.3	23.1	23.4	22.5	23.	24.0	23.8	23.5	23.6	24.5
Molise	19.6	20.9	21.7	21.3	20.8	20.8	20.8	20.3	18.9	18.9	19.3
Puglia	16.4	17.1	17.5	17.3	16.8	17.1	17.4	17.5	17.1	17.3	17.7
Calabria	15.8	16.4	16.8	17.1	16.7	16.7	16.9	16.6	16.3	16.2	16.6

Fonte: Elaborazione autori da Eurostat online database

I cambiamenti economici e sociali della regione lucana possono ancor meglio essere inquadrati facendo riferimento all'evoluzione del mercato del lavoro. Come riportato nella tabella 2, il tasso di disoccupazione in Basilicata è in linea con la media delle regioni meridionali, fatta eccezione per il triennio 2013-2015 che vede una sua decisa diminuzione (in media di 5 punti percentuali) rispetto alla media del Sud Italia. Tuttavia, questo nel 2015 rimane superiore ai livelli pre-crisi, pari al 13,7%. Il tasso di disoccupazione campano conosce invece una drammatica e costante crescita nel periodo tra il 2008 e il 2014, anno in cui tocca il picco del 21,8%, per poi subire una lieve flessione nel 2015, rimanendo tuttavia al di sopra della media del Mezzogiorno.

Tabella 2. Tassi di disoccupazione, 15-74 anni, 2005-2015, valori percentuali

Area/Anno	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Italia	7,7	6,8	6,1	6,7	7,9	8,4	8,4	10,7	12,2	12,7	11,9
Sud	13,7	11,9	10,5	11,4	11,9	12,8	13,3	16,9	19,6	20,5	19,0
Basilicata	12,3	10,6	9,4	11,0	11,2	12,9	11,9	14,5	15,3	14,7	13,7
Campania	14,9	12,9	11,2	12,6	12,9	14,0	15,4	19,3	21,5	21,8	19,8
Abruzzo	7,9	6,6	6,2	6,6	8,0	8,7	8,6	10,8	11,3	12,6	12,6
Molise	9,9	9,9	8,1	9,2	9,0	8,4	10,0	12,0	15,6	15,2	14,4
Puglia	14,6	12,6	11,1	11,6	12,6	13,5	13,2	15,7	19,8	21,5	19,7
Calabria	14,3	12,8	11,1	12,0	11,3	11,9	12,7	19,4	22,3	23,5	23,0

Fonte: Elaborazione autori da Eurostat online database

Ai fini della ricerca, è interessante notare come il tasso di disoccupazione di lunga durata, che qui consideriamo in termini di percentuale del totale dei disoccupati, sia aumentato di oltre 10 punti percentuali nel decennio considerato sia in Basilicata che in Campania.

Tabella 3. Tasso di disoccupazione di lunga durata, percentuale del totale dei disoccupati, 2005-2015

Area/Anno	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Italia	48,1	48,5	46,9	45,2	44,3	48,0	51,4	52,6	56,4	60,8	58,1
Sud	55,5	55,6	52,8	52,4	51,8	54,8	58,0	60,0	63,3	66,4	65,3
Basilicata	53,6	55,5	54,0	54,6	54,5	56,7	60,6	56,0	63,7	64,8	65,2
Campania	57,9	56,9	53,8	56,1	56,6	58,5	61,0	63,8	67,4	69,2	68,4
Abruzzo	45,7	46,7	46,5	42,9	42,1	50,2	50,4	54,4	58,3	59,4	60,5
Molise	51,0	53,8	48,7	51,1	49,8	48,6	53,5	53,7	60,2	67,1	67,7
Puglia	53,2	56,0	52,0	50,0	47,6	51,1	55,1	55,7	58,0	63,9	61,5
Calabria	58,4	55,1	54,7	50,5	51,6	54,4	58,6	60,9	64,3	67,2	66,4

Fonte: Elaborazione autori da Eurostat online database

L'occupazione in Basilicata è invece tornata a crescere a partire dal 2013. La tabella 4 mostra come l'incremento nel numero degli occupati sia maggiore rispetto e alla media nazionale e a quella del Mezzogiorno. Secondo la Banca d'Italia (2016), l'occupazione lucana è aumentata soprattutto nel settore industriale, e si osserva un incremento maggiore del numero degli occupati dipendenti rispetto a quelli indipendenti. Di lungo periodo invece i dati negativi in Campania, dove il tasso di occupazione è in costante declino dal 2005, fatta eccezione per una lieve flessione positiva nel 2012 e nel 2015.

Tabella 4. Tasso di occupazione, 15-64 anni, 2005-2015, valori percentuali

Area/Anno	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Italia	57,6	58,3	58,6	58,6	57,4	56,8	56,8	56,6	55,5	55,7	56,3
Sud	45,9	46,4	46,4	45,9	44,2	43,4	43,5	43,6	42,2	41,9	42,5
Basilicata	49,3	50,2	49,5	49,6	48,4	47,1	47,6	46,8	46,2	47,2	49,2
Campania	44,2	44,1	43,7	42,4	40,8	39,8	39,4	39,9	39,7	39,2	39,6
Abruzzo	57,1	57,6	57,9	58,8	55,7	55,4	56,6	56,7	55,0	53,9	54,5
Molise	51,3	52,4	53,6	54,1	52,2	51,0	50,3	50,6	47,6	48,5	49,4
Puglia	44,5	45,7	46,6	46,6	44,9	44,3	44,7	44,9	42,3	42,1	43,3
Calabria	44,6	45,4	44,9	44,0	43,0	42,1	42,4	41,5	38,9	39,3	38,9
Isole	46,1	46,8	46,7	46,2	45,4	44,8	44,7	43,9	41,6	41,4	42,5

Fonte: Elaborazione autori da Eurostat online database

Minore sviluppo economico e tassi occupazionali – uniti alle debolezze del sistema di protezione sociale – fanno sì che povertà, esclusione sociale e deprivazione materiale siano generalmente più diffuse nelle regioni meridionali. E tuttavia, andamento e diffusione della povertà non sono perfettamente sovrapponibili in Basilicata e Campania. Nel decennio preso in considerazione, la diffusione del tasso di povertà relativa nella regione lucana è generalmente in linea con la media del Sud Italia, fatta eccezione per il biennio 2014-2015, quando i valori sono significativamente inferiori, con un'incidenza pari al 25,6% e al 28,1% in Basilicata rispetto ad una media nel Mezzogiorno del 31,6% e del 32,0% (tab. 5).

Tabella 5. Incidenza povertà relativa in Basilicata e Campania, 2005-2015, valori percentuali

Area/Anno	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Italia	19,2	19,3	19,5	18,9	18,4	18,7	19,8	19,5	19,3	19,4	19,9
Sud	32,6	33,0	32,9	32,7	31,5	31,0	32,9	32,0	32,6	31,6	32,0
Basilicata	30,6	28,5	29,8	30,2	32,9	25,9	31,1	32,0	33,1	25,6	28,1
Campania	33,5	35,1	36,7	38,6	35,6	36,2	36,8	36,7	37,6	38,1	35,5
Abruzzo	18,0	17,3	20,5	20,0	21,9	20,8	25,8	20,4	18,7	22,0	21,7
Molise	24,8	26,7	28,4	26,3	29,0	25,0	23,7	26,8	30,8	32,1	27,1
Puglia	33,9	35,1	31,8	27,7	27,0	27,4	30,3	29,6	29,6	25,8	30,3
Calabria	39,0	35,0	33,7	35,6	35,3	32,7	33,6	31,8	33,6	32,4	33,8

Fonte: Elaborazione autori da Eurostat online database

Tabella 6. Individui a rischio povertà ed esclusione sociale (AROPE), 2005-2015, valori percentuali

Area/Anno	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Italia	25,6	25,9	26,0	25,5	24,9	25,0	28,1	29,9	28,5	28,3	28,7
Sud	41,2	41,5	41,4	41,6	39,7	39,7	44,7	46,7	45,0	43,4	44,3
Basilicata	38,8	36,2	37,3	39,4	41,7	35,2	47,6	46,9	48,5	39,6	41,5
Campania	43,1	44,5	45,5	47,6	44,0	45,1	48,3	50,1	49,8	49,0	46,1
Abruzzo	22,6	22,5	25,5	24,5	27,2	27,4	34,3	27,7	26,1	29,5	30,1
Molise	28,7	30,8	33,0	30,4	33,7	32,0	33,8	36,1	44,7	40,7	31,7
Puglia	42,1	45,0	40,6	38,2	36,4	36,3	42,0	49,0	43,6	40,6	47,8
Calabria	48,7	41,8	44,1	44,4	42,9	41,5	47,1	46,4	45,6	43,5	44,2

Fonte: Elaborazione autori da Eurostat online database

Nel 2015, la percentuale di persone che si trovano invece a rischio povertà ed esclusione sociale (AROPE) si attesta al 41,5%, un valore elevato soprattutto se confrontato con il 28,7% della media nazionale, ma comunque inferiore rispetto alla media delle regioni meridionali (44,3%) (tab. 6). Al contrario, in Campania, il tasso di povertà si è sempre tenuto a livelli superiori anche rispetto alla media delle regioni meridionali. Il picco è stato raggiunto nel 2008 con un tasso di povertà relativa del 38,6%. Questo è poi sceso al 35,6% l'anno successivo, per crescere successivamente in maniera costante fino al 2014. Un andamento simile ha l'indice AROPE. Nel 2015, la percentuale di persone che si trovano a rischio povertà ed esclusione sociale in Campania si attesta al 46,1%, valore al di sopra della media del Sud Italia e più di 4 punti percentuali al di sopra del valore lucano.

Tabella 7. Tasso di severa deprivazione materiale, 2005-2015, valori percentuali

Area/Anno	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Italia	6,8	6,4	7,0	7,5	7,3	7,4	11,1	14,5	12,3	11,6	11,5
Sud	12,8	11,9	12,3	13,6	10,9	11,8	18,9	23,9	21,0	18,3	18,6
Basilicata	9,2	7,4	7,7	11,7	10,3	9,3	24,3	23,5	20,7	15,1	14,0
Campania	15,5	14,5	14,3	16,6	12,2	13,9	18,3	21,8	21,9	18,7	16,3
Abruzzo	5,0	3,9	5,3	4,9	4,9	5,4	13,2	8,1	8,6	9,5	11,1
Molise	4,2	4,2	6,7	3,5	4,2	7,5	12,1	10,0	18,9	8,9	9,9
Puglia	11,1	12,8	12,8	14,8	11,9	11,5	20,4	34,0	24,7	23,2	26,9
Calabria	15,8	10,8	12,0	10,0	10,5	11,6	20,9	22,2	19,7	15,6	15,7

Fonte: Elaborazione autori da Eurostat online database

Infine, i dati sull'incidenza della deprivazione materiale severa (tab. 7) mostrano come in Basilicata vi sia un aumento significativo a partire dal 2008, che raggiunge il suo picco nel biennio 2011-2012, assestandosi rispettivamente al 24,3% e 23,5%,

per poi subire una drastica inflessione a partire dal 2013 e attestarsi al 14% nel 2015, valore sempre al di sopra della media nazionale ma di ben 4,6 punti percentuali al di sotto della media del Sud Italia. In Campania, nell'ultimo decennio la deprivazione materiale è più diffusa anche rispetto al resto del Mezzogiorno, salvo che nel 2015 quando si osserva un drastico calo (- 2.4% rispetto 2014).

3. IL REDDITO MINIMO IN BASILICATA: DA CITTADINANZA SOLIDALE AL NUOVO REDDITO MINIMO D'INSERIMENTO

3.1. Il sistema politico

La Basilicata è caratterizzata da una singolare stabilità politica-amministrativa. Sin dall'istituzione dell'ente regionale infatti si sono succeduti governi di centro sinistra, ed in particolare dopo la riforma elettorale del 1995, le coalizioni progressiste hanno sempre ottenuto percentuali di voto superiori al 60% (De Luca e Maltese, 2010). Questa stabilità politico-amministrativa ha agevolato lo sviluppo di una tradizione di concertazione e dialogo tra gli attori sociali e politici che sembra essere stata la chiave della crescita della capacità di programmazione delle politiche regionali - in particolare della buona gestione dei fondi europei (Graziano, 2004; Milio, 2010; Nanetti e Leonardi 2010), nonché dello sviluppo di crescenti rendimenti istituzionali¹ (Nanetti e Leonardi, 2010).

Per avere un quadro completo delle forze politiche all'opera in questo periodo storico, caratterizzato dal susseguirsi di diversi interventi sul versante delle politiche sociali di contrasto alla povertà e sostegno per le fasce più deboli della popolazione lucana, è utile ricordare le elezioni e le giunte regionali che si sono alternate negli ultimi quindici anni. Le tabelle 8 e 9 riassumono in maniera sintetica i risultati delle elezioni dal 2000 al 2013, le percentuali di voti ottenute dalle coalizioni, nonché la composizione delle varie giunte. Come già anticipato, le coalizioni di centro-sinistra hanno sempre ottenuto la maggioranza dei voti, con percentuali costantemente superiori al 60%. Di conseguenza, le giunte non sono variate eccessivamente nella loro composizione: se alle elezioni del 2000 il candidato Filippo Bubbico era sostenuto da Democratici Sinistra, PPI (POP), I Democratici, U.D.EUR, SDI, Federazione dei Verdi, Rifondazione Comunista, Rinnovamento Italiano – Dini e Comunisti Italiani, le successive elezioni vedono il candidato Vito De Filippo sostenuto da tre nuovi partiti, Uniti nell'Ulivo, L'Italia dei Valori e Patto, una formazione locale.

¹ Uno studio condotto nel 1987 da Putnam, Leonardi e Nanetti sul "Caso Basilicata" (Putnam, Leonardi, Nanetti, 1987), la regione Basilicata si è sempre configurata come un'anomalia significativa nel contesto italiano. Sin dalla fine degli anni '70, la Regione ha mostrato un elevato "rendimento istituzionale", ovvero una grande capacità non solo di prendere decisioni ma anche di attuarle. Tale rendimento è figlio del contesto di stabilità politica sopra citato, che ha consentito lo sviluppo di un ambiente politico-istituzionale e burocratico-amministrativo solido ed efficiente.

Tabella 8. Risultati elezioni regionali e Giunte regionali della Basilicata, 2000-2010

Elezioni regionali	Presidente	Maggioranza Consiliare	Opposizioni Consiliari
2000-2005	F. Bubbico	18 consiglieri	8 consiglieri
		Ds	4 Fi 4
	Ds	Ppi	4 Ccd 3
		I Democratici	2 Alleanza Nazionale 1
		Udeur	2
		Sdi	2
		Verdi	1
		Rifondazione Com.	1
		Lista Dini	1
		Pdci	1
% coalizione		69,73%	29,21%
2005-2010	V. De Filippo	17 consiglieri	9 consiglieri
		Ulivo	1 Fi 4 0
	Margherita	Udeur	3 Udc 3
		Verdi	1 AN 2
		Rifondazione Com.	1
		Pdci	1
		Italia dei Valori	1
% coalizione		68,70%	28,01%

Fonte: Elaborazione autori dei dati del Ministero dell'Interno

Le elezioni successive vedono entrare nella coalizione a sostegno del candidato Vito De Filippo l'Unione di Centro, precedentemente all'opposizione. Alle elezioni del novembre 2013 Maurizio Marcello Claudio Pittella viene eletto presidente sostenuto da una coalizione di centro-sinistra che per la prima volta non vede la presenza dei partiti di estrema sinistra, ovvero Rifondazione Comunista e i Comunisti Italiani, e neppure dei Verdi.

Le coalizioni di centro-destra, che non hanno mai raggiunto il 30% dei voti, sono sempre state formate dalle medesime forze politiche, Forza Italia e Alleanza Nazionale – successivamente unitesi nel Popolo della Libertà per poi nuovamente separarsi in Forza Italia e Fratelli d'Italia - e, nella maggior parte dei casi, l'Unione di Centro. In maniera simile a quanto avviene a livello nazionale, un cambiamento significativo nel sistema politico avviene nelle ultime elezioni, con l'entrata in

consiglio regionale del Movimento 5 Stelle, che ottiene un significativo 13,9% dei voti.

Tabella 9. Risultati elezioni regionali e Giunte regionali della Basilicata, 2010 -

Elezioni regionali	Presidente	Maggioranza Consiliare	Opposizioni Consiliari
		16 consiglieri	10 consiglieri
2010-2013 ²	V. De Filippo	Pd	7 Pdl 7
	Pd	Italia dei Valori	3 Mpa 1
		Udc	2 Lista per Pagliuca 1
		Psi	1 Io Amo la Lucania* 1
		Alleanza per l'Italia	1
		Popolari Uniti	1
		SEL	1
		% coalizione	65,56%
		10 consiglieri	7 consiglieri
Dal 2013	M.C. Pittella	Pd	4 Pdl 2
	Pd	Pittella Presidente	3 Udc 1
		Psi	1 Fi 1
		Realtà Italia	1 M5S** 2
		Centro Democratico	1 SEL***
		% coalizione	62,75%
			21,53%

Fonte: Elaborazione autori dei dati del Ministero dell'Interno

* Il consigliere di Io Amo la Lucania non era alleato con PdL-MpA alle elezioni regionali. Io Amo la Lucania ha raggiunto il 4,27% dei voti.

** I consiglieri del Movimento 5 Stelle non erano alleati con PdL-Udc-Fi, hanno raggiunto il 13,19% dei voti.

***Il consigliere di SEL, inizialmente a sostegno della maggioranza è poi passato all'opposizione entrando nel Gruppo Misto nel 2014. Alle elezioni SEL aveva ottenuto il 5,17% dei voti.

² In seguito ad un'inchiesta su rimborsi illecitamente percepiti da assessori e consiglieri della regione, che ha visto coinvolti trasversalmente quasi tutti i partiti della coalizione vincitrice alle elezioni del 2010 (IdV, UDC, PdL, PSI e Gruppo Misto), il 26 aprile 2013 il Presidente della Regione Vito De Filippo si dimette, dopo aver revocato gli assessori ed aver varato la nuova giunta *ad interim* che traghetta la Regione fino alle successive elezioni del 17 novembre 2013 (Basilicata Mezzogiorno, 2013).

3.2 L'introduzione di Cittadinanza Solidale

La Basilicata, così come le altre regioni del Mezzogiorno, ha rispecchiato a lungo l'impostazione familista, frammentata e categoriale, attorno alla quale si sono sviluppati gli interventi di assistenza sociale in Italia, in un contesto in cui le piccole dimensioni dei comuni hanno determinato ulteriori difficoltà nella realizzazione delle riforme per un'integrazione dei servizi sociali. Inoltre, a livello comunale l'erogazione dei servizi assistenziali è stata a lungo eterogenea e legata alle dimensioni, alle capacità e ai vincoli di bilancio dei singoli comuni. L'approccio paternalistico e talvolta clientelare, diffuso soprattutto nei piccoli comuni, ha determinato un'impostazione "assistenzialistica" di questi interventi, in cui il sindaco era il diretto responsabile dell'erogazione di eventuali benefici monetari ai bisognosi e la destinazione di risorse monetarie verso i poveri veniva percepita dalla popolazione come un atto caritatevole nei confronti della comunità. In questo sistema, un ruolo importantissimo e dominante era inoltre svolto dalla Chiesa e dall'associazionismo cattolico, che tutti gli intervistati hanno riconosciuto come il principale attore sociale attivo nel campo dell'assistenza monetaria alla popolazione in difficoltà, almeno fino agli anni '90.

Un intervento che ha assunto nel tempo un'importanza chiave sul territorio lucano sono i cosiddetti "Lavori Socialmente Utili" (Lsu), originariamente concepiti come uno strumento di politica attiva del lavoro con l'obiettivo di fornire un sostegno al reddito dei beneficiari a fronte di una prestazione di lavoro sociale. L'inadeguatezza del sistema di ammortizzatori sociali ha fatto sì che i Lsu ben presto si trasformassero in un ammortizzatore di ultima istanza molto diffuso (Jessoula e Vesan, 2011), snaturando l'impostazione originaria dello strumento. La certezza delle proroghe e la diffusa speranza di un'assunzione definitiva nella Pubblica Amministrazione hanno indotto i lavoratori a non attivarsi nella ricerca di opportunità lavorative (Monaco, 2000). D'altro canto, anche sul lato imprenditoriale e degli enti promotori si è riscontrato un costante opportunismo a fronte della possibilità di usufruire di lavoratori a basso costo. Nel corso degli anni la situazione è quindi degenerata, impedendo il riassorbimento dei Lsu.

Oltre all'esperienza negativa degli Lsu, non vi sono stati interventi omogenei sul territorio regionale fino alla seconda metà degli anni '90, quando parte della Regione è invece stata direttamente coinvolta nella sperimentazione nazionale del Reddito Minimo d'Inserimento (Rmi). Nonostante il Rmi contenesse molteplici aspetti innovativi ed ambiziosi, la sperimentazione, avviata con ritardi e difficoltà legate alle ridotte capacità amministrative dei comuni, è risultata per molti versi deludente in Basilicata. Le criticità principali sono da ricercarsi sia nell'assenza di un sostegno ai comuni privi di competenze e risorse amministrative adeguate, aspetto negativo che, come vedremo in seguito, caratterizzerà altri comuni coinvolti nella sperimentazione, nonché nella mancanza di continuità dell'esperienza.

Il Rmi ha rappresentato un'esperienza comunque ben distante dai Lavori Socialmente Utili, soprattutto in termini di finalità e metodo. Infatti, mentre i Lsu hanno costituito uno strumento con finalità occupazionali temporanee e sono stati utilizzati impropriamente come strumento assistenziale, generando circoli viziosi, il Rmi ha introdotto per la prima volta in Regione una logica di attivazione e responsabilizzazione dei beneficiari, con l'obiettivo di intercettare specifiche situazioni di povertà e disagio sociale e porre le basi per il raggiungimento dell'autonomia individuale. Queste esperienze, seppur in gran parte poco incisive, hanno contribuito a determinare una crescente presa di coscienza degli attori riguardo la necessità di un cambiamento radicale nell'impostazione delle politiche assistenziali e della rete di interventi di contrasto alla povertà.

La conclusione della sperimentazione e la mancata generalizzazione dell'esperienza hanno avuto conseguenze rilevanti in Basilicata. In particolare, il gruppo dei beneficiari e alcuni comuni coinvolti in questa misura si sono attivati in modo spontaneo, seppur senza una rete di protesta organizzata, creando un meccanismo di "policy feedback" (Jessoula, 2009) con l'obiettivo di ottenere una prosecuzione e un mantenimento dell'esperienza del Rmi a livello regionale.

Questa dinamica ha così contribuito alla creazione di un programma accumulabile al Rmi per obiettivi e modalità generali. Questo programma, denominato "Cittadinanza Solidale", nasce ufficialmente nel gennaio del 2005 con l'approvazione della L. r. n. 3. La legge si pone l'obiettivo di contrastare povertà e esclusione sociale, sostenendo le persone "che versano in gravi condizioni economiche e sociali e sono impossibilitate a provvedere al mantenimento del proprio nucleo familiare", accompagnandole lungo un percorso che possa portarle al superamento della condizione di bisogno e al reinserimento sociale. Il "Patto di Cittadinanza" viene stipulato tra la Regione e i beneficiari e si compone di un sussidio monetario di integrazione del reddito, strettamente correlato alla realizzazione di un percorso di integrazione sociale rivolto al raggiungimento finale dell'autonomia economica delle persone e dei nuclei familiari destinatari, secondo una logica di responsabilizzazione ed attivazione individuale.

Per quanto riguarda l'importo dell'indennità mensile, la legge regionale prevedeva l'utilizzo di un'apposita scala di equivalenza, variabile in considerazione di particolari carichi familiari e condizioni di disagio. Il trasferimento monetario poteva raggiungere i 300 € mensili per i nuclei monofamiliari, e prevedeva un incremento fino a 250 € per ciascun componente aggiuntivo. Al fine di evitare la cosiddetta trappola della povertà, nel caso in cui il soggetto coinvolto intraprendesse, durante la sperimentazione, un'attività lavorativa, la misura prevedeva la possibilità di accedere ad ulteriori "premierità" che consentissero al beneficiario di continuare a fruire della misura per 6 mesi nel caso di un lavoro dipendente, e di 12 mesi nel caso di un'attività autonoma.

La selezione dei beneficiari avveniva tramite apposito bando regionale destinato ai nuclei familiari residenti in Basilicata da almeno 24 mesi³ che disponessero di un reddito familiare annuo inferiore a 3961 euro in caso di famiglie monofamiliari, cifra che poteva essere incrementata con l'ingrandirsi del nucleo familiare fino a raggiungere i 12.675 euro per le famiglie composte da sei individui. Per garantire il rispetto del principio di equità nell'accesso, la situazione economica veniva valutata mediante la certificazione ISE. In seguito a un'efficace azione di concertazione svolta dalla regione con le parti sociali e indirettamente con alcuni organismi non governativi, è stato poi predisposto un ulteriore "indicatore di congruenza con il tenore di vita", che teneva conto di un'indagine condotta dalle autorità locali relativa ai consumi concernente i mezzi di trasporto di proprietà, i certificati catastali e l'importo ICI, il canone di locazione e le utenze telefoniche. In questo modo è stato realizzato un indicatore del reddito fondato sui consumi familiari, che non poteva superare il valore della certificazione ISE per più del 30%: in tal caso la domanda veniva respinta dalla Regione Basilicata.

Terminata la fase di preparazione e l'adeguamento strutturale ed amministrativo, il 23 gennaio del 2006, ad un anno dall'approvazione della legge regionale, è stato pubblicato il Bando Regionale, che sanciva ufficialmente l'avvio della sperimentazione, attribuendo una dotazione finanziaria complessiva di 41 mln di euro⁴. Complessivamente, le richieste pervenute furono circa 10,000, di cui 8,700 giudicate ammissibili, per un coinvolgimento complessivo di ben 30,872 persone - il 4,7% della popolazione lucana residente (Achilli, 2007). Il limite di spesa prefissato non ha consentito però la sperimentazione del programma nella sua logica pienamente universalistica e selettiva: i criteri predisposti hanno fatto sì che i soggetti ammessi al termine del processo selettivo fossero solo 3800, circa il 40% degli individui giudicati ammissibili. La fase di selezione si è quindi completata con la stesura della graduatoria unica e la chiamata dei beneficiari, oltre all'attivazione dei Comuni al fine di stipulare entro due mesi dalla pubblicazione della graduatoria il "Contratto di Inserimento"⁵.

Sono stati poi predisposti gli interventi di inserimento sulla base di una valutazione individuale dei soggetti, definendo una serie di alternative incluse nei "Cataloghi

³ Il bando era destinato a residenti italiani, comunitari ed extracomunitari, ai cittadini lucani di rientro dall'estero, nonché ai soggetti senza fissa dimora.

⁴ Cittadinanza Solidale presentava due tipologie di costi facilmente distinguibili: quelli per il pagamento dell'assegno mensile ai beneficiari e quelli per l'erogazione dei "servizi" per il reinserimento sociale. La prima tipologia di costi, relativa agli assegni monetari, è stata coperta in larga parte attingendo direttamente dal capitolo di bilancio del FSE (POR Basilicata 2000-2006), per un totale di oltre 34 mln di euro, mentre le risorse regionali hanno contribuito in maniera residuale per 6,5 mln. La seconda tipologia di costi è invece stata coperta ricorrendo al 70% dei fondi annualmente trasferiti dalla Regione alle Province per le attività formative e di inserimento lavorativo, pari a 19 mln di euro in tre anni (Achilli, 2007). Anche questi fondi sono stati attinti dalle risorse destinate al POR 2000-2006, senza determinare alcun ulteriore onere finanziario sulle casse regionali.

⁵ Tale contratto, della durata di 24 mesi, era strettamente connesso all'erogazione monetaria e doveva contenere le informazioni riguardo la tipologia di disagio sociale, il progetto di inserimento con l'indicazione degli interventi previsti e la cadenza delle verifiche della realizzazione del progetto stesso.

provinciali". L'insieme dell'offerta provinciale comprendeva tirocini aziendali (gestiti dai Centri per l'impiego), laboratori formativi d'utilità sociale, realizzati dalle Agenzie d'intesa con organismi no profit, e percorsi scolastici finalizzati al raggiungimento dell'obbligo scolastico. Veniva infine offerta la possibilità di seguire corsi di formazione professionale presso le Agenzie Provinciali e gli altri enti accreditati dalla Regione Basilicata (Achilli, 2007). Queste attività sono state concretamente attivate nell'estate del 2007, dando avvio alla seconda fase del programma, che ha visto effettivamente impegnati oltre il 72% dei soggetti beneficiari, coinvolti in particolar modo nei tirocini (29,8%) e nei laboratori⁶ (29,4%) formativi, oltre che nella conclusione dei percorsi scolastici (6,6%) (Achilli, 2007). I tirocini d'inserimento lavorativo, avviati solamente in una fase successiva, sono stati invece numericamente limitati.

La sperimentazione di Cittadinanza Solidale ha avuto risvolti significativi soprattutto per i soggetti e gli enti istituzionali coinvolti, favorendo l'instaurarsi di rapporti di collaborazione tra enti e istituzioni che fino ad allora non interagivano e non avevano esperienze comuni in ambito socio-assistenziale. Secondo i rapporti stilati dal Nucleo Regionale di Valutazione degli Investimenti Pubblici (Nvip), i punti di forza del programma comprendono l'utilità del coinvolgimento attivo dei beneficiari, la realizzazione di una completa mappatura del disagio sociale in Basilicata – essenziale per la progettazione degli interventi socio-assistenziali – e l'utilità dello sviluppo di una rete funzionale fra le istituzioni e gli operatori locali, oltre ad un deciso cambio di approccio dei funzionari e degli operatori sociali nel loro rapporto con l'utenza. I punti maggiormente critici riguardano invece: i) le incomprensioni della fase iniziale, che non hanno creato aspettative coerenti con l'impostazione del programma; ii) la necessità di un proseguimento almeno minimale dell'esperienza per i beneficiari, di maggiore supporto per i percorsi di auto-impiego e del rafforzamento della componente di occupabilità nei percorsi d'inclusione sociale; iii) le difficoltà gestionali di docenti, tutor e spesso anche del personale delle associazioni coinvolte, in relazione alla presenza di soggetti in condizioni di particolare disagio sociale (ad es. tossicodipendenti) o con disabilità psico-fisiche; iv) un carico lavorativo eccessivo per i comuni, spesso connesso alla mancanza di operatori con competenze adatte e alle difficoltà di comunicazione con gli altri soggetti della rete territoriale.

Il programma "Cittadinanza Solidale" si è concluso formalmente il 28 novembre del 2008, ma a meno di un mese dal termine della sperimentazione, l'amministrazione regionale apre la strada alla prosecuzione dell'esperienza⁷, ponendosi l'obiettivo di

⁶ Nei laboratori formativi, dedicati ai soggetti che per mancanza di competenze o a causa di altre difficoltà nell'inserimento lavorativo non sono risultati collocabili nei tirocini formativi aziendali, venivano sviluppate abilità di varia natura, generalmente manuali (pulizia boschi, pitturazioni), abilitanti (uso del pc, laboratori di ceramica), legate a competenze individuali pregresse (segreteria, organizzazione di eventi), ovvero ad "impatto sociale" (assistenza all'infanzia o agli anziani).

⁷ Art. 24 della l.r. n.31/2008 (Finanziaria regionale per il 2009) e documento di indirizzo ad essa associato.

realizzare un nuovo intervento biennale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

3.3. Il Programma regionale di contrasto alle condizioni di povertà e di esclusione sociale

All'avvio di Cittadinanza Sociale, la Regione si presentava in una fase di crescita economica, con prospettive di sviluppo migliori rispetto alle altre regioni meridionali e con nuove opportunità offerte dal rilancio delle principali aree industriali. Tuttavia, come nel resto d'Italia, l'acuirsi della crisi economica nel corso del 2008 ha avuto conseguenze visibili anche in Basilicata, sia per quanto riguarda il settore del mobile (schiacciato dalla concorrenza cinese, indiana e dell'Europa dell'Est), sia in seguito al tracollo del settore automobilistico, particolarmente rilevante considerandone il peso relativo nel sistema industriale lucano. In sintesi, in questi anni la Basilicata ha subito le conseguenze di un sistema produttivo rivelatosi complessivamente fragile, esposto agli andamenti di mercato, poco diversificato e scarsamente propenso all'innovazione (Parrella, 2010). Questa situazione ha dunque posto nuovamente in primo piano la necessità di tutelare, nonostante le difficoltà di finanziamento, i rischi di povertà e di disoccupazione.

Il programma "Cittadinanza Solidale" si è dunque concluso⁸ in un contesto radicalmente mutato rispetto al 2005⁹. Sindacati ed associazioni degli ex beneficiari esercitarono pressioni nei confronti dell'amministrazione regionale per garantire la prosecuzione dell'esperienza. I sindacati in particolare si sono mobilitati per ampliare la platea dei destinatari del programma con il coinvolgimento dei lavoratori colpiti dalla crisi (cioè i nuclei familiari privi di reddito da lavoro e privi di tutele assicurative e previdenziali), mentre i beneficiari di Cittadinanza Solidale hanno esercitato una visibile pressione nel tentativo di rendere più brevi le tempistiche di avvio della nuova sperimentazione¹⁰, a seguito dei crescenti ritardi nella strutturazione ed avvio del nuovo programma. Tale attivazione sia da parte dei sindacati che da parte degli ex-beneficiari è un elemento di particolare rilevanza che tornerà a giocare un ruolo chiave nell'elaborazione e nella successiva attuazione del programma di RMI lucano.

Anche per questi motivi, a meno di un mese dal termine della sperimentazione, l'amministrazione regionale ha aperto la strada alla prosecuzione dell'esperienza, con una proposta inclusa nel documento "Proposta per la programmazione 2009-2010". Qui la Regione, tenendo in considerazione i risultati ottenuti e le raccomandazioni contenute nel Rapporto Intermedio presentato dal Nvip, si pone

⁸ Formalmente, Cittadinanza Solidale si è concluso il 28 novembre del 2008, in seguito ad una proroga di due mesi rispetto alla scadenza naturale, prevista per il 28 settembre dello stesso anno (DGR 1578 del 2008)

⁹ Ricordiamo che la Basilicata era nel 2005 una Regione in forte sviluppo. Inoltre si registrava in quel periodo l'attivismo di numerosi attori rispetto alle questioni della povertà e dell'esclusione sociale.

¹⁰ Si tratta, tuttavia, di una pressione "non organizzata", priva di un'associazione o di un organismo di riferimento e quindi con una minore visibilità rispetto ad altre platee (es. Lsu).

L'obiettivo di realizzare un nuovo intervento biennale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, articolando in due fasi il passaggio dalla vecchia alla nuova sperimentazione. Il documento prevede una prima fase denominata "Azione di accompagnamento alla fuoriuscita dal Programma di Promozione della Cittadinanza Solidale", mentre la seconda fase riguarda l'avvio del "Programma regionale di contrasto delle condizioni di povertà e di esclusione sociale" (indicato con l'acronimo COPEs).

COPEs mira in particolare a rafforzare la centralità del "patto solidale" come elemento di congiunzione tra il sostegno monetario e la politica di inclusione attiva dei beneficiari. Inoltre, si sottolinea la necessità che l'intervento acquisisca una dimensione di temporaneità e una finalità precisa: il raggiungimento dell'autonomia attraverso percorsi di rafforzamento delle competenze e delle capacità individuali, richiamando i principi del "welfare to work", diffusi a livello comunitario.

Sulla scorta del nuovo impianto dei servizi socio-assistenziali regionali (l.r. 4/2007) e in previsione del riordino territoriale previsto dalla l.r. n.11/2008¹¹, un ruolo inedito viene affidato alle neo-nate "Comunità Locali" (coincidenti con gli ambiti socio-territoriali). Il programma COPEs, quindi, è stato organizzato in aree composte da più comuni, "bacini territoriali" omogenei nei quali erogare prestazioni appropriate secondo standard regionali uniformi. Nei propositi regionali, inoltre, il nuovo programma prevedeva una maggiore centralità ed autonomia dei comuni rispetto alla precedente sperimentazione. Il comune costituiva, nella progettazione regionale, l'unico canale di accesso alle misure di inclusione sociale, e gestiva la presa in carico dei soggetti, oltre alla fase di valutazione e monitoraggio del percorso individuale.

Per quanto riguarda le azioni di inserimento, il nuovo programma prevedeva la "standardizzazione dei percorsi", attraverso una più netta separazione tra percorsi di coesione sociale, percorsi di inclusione lavorativa e di consolidamento formativo. Questi percorsi sono stati articolati attorno a quattro grandi "aree tematiche", in modo da agevolare la creazione di spazi di possibile occupabilità e offrire servizi e prestazioni di qualità nelle Comunità Locali¹².

Infine, in merito al finanziamento di COPEs, l'esplicito riferimento del nuovo programma alle "quattro aree di occupabilità" è stato previsto dalla Regione con l'obiettivo di reperire ulteriori risorse dai fondi comunitari (tramite i Piani Operativi del FESR e del FSE in particolare) e da altri programmi regionali (come il Piano Operativo per la Val d'Agri). La previsione di spesa per la nuova sperimentazione è

¹¹ Tale legge introduce degli enti sovra comunali denominati "Comunità Locali", enti locali di livello intermedio per l'esercizio ottimale di determinate funzioni e servizi di competenza regionale. La legge disciplina anche le modalità di intervento regionale per lo sviluppo locale, regola il funzionamento delle "Comunità locali" e riforma compiti e servizi delle comunità montane.

¹² Le quattro macro-aree sono: raccolta differenziata dei rifiuti, attività di cura, valorizzazione dei beni culturali, ricreativi e sportivi, e realizzazione di microprogetti ad alto valore sociale, da realizzarsi con l'accompagnamento degli enti provinciali (Agenzie e Cpi) e del Terzo Settore.

stata stimata dalla Regione a partire da tre diverse previsioni del numero di potenziali beneficiari (4000, 5000 e 6000) da cui derivava una spesa minima complessiva nel periodo 2009-2011 pari a 55 milioni di euro e massima di circa 80 milioni. Oltre a queste risorse, la Regione ha previsto un primo stanziamento di oltre 6 milioni di euro da investire nei servizi e nelle politiche di accompagnamento sociale¹³.

Il programma è stato avviato il primo marzo 2010, con un ritardo di oltre un anno e due mesi rispetto alle tempistiche previste nel documento di indirizzo allegato alla finanziaria per il 2009, attraverso la pubblicazione sul Bollettino Regionale dell'avviso e delle linee guida per il nuovo Programma. La fase di presentazione delle domande si è conclusa ad aprile, mentre per la pubblicazione della graduatoria unica definitiva si è dovuto attendere novembre 2009. In base ai dati della graduatoria pubblicata si evidenzia un incremento del numero dei beneficiari e l'accettazione di ben il 60% delle domande ammissibili, rispetto al 40% di Cittadinanza Solidale.

L'implementazione del programma è coerente con l'impostazione generale di Cittadinanza Solidale, e l'amministrazione si dimostra in grado di farsi carico di gran parte degli elementi innovativi programmati dalla Regione. La misura è rivolta all'intero nucleo familiare del beneficiario, e si compone di un intervento di integrazione del reddito associato ad interventi di inclusione sociale rivolti ad un componente del nucleo stesso per una durata complessiva di 24 mesi. Il programma è perciò centrato sull'intento di coniugare l'inclusione sociale attiva e il trasferimento monetario attraverso il "patto di cittadinanza", ovvero la stipula di un contratto di inserimento tra il comune di residenza e il beneficiario. Il contratto conteneva il progetto di inclusione, nel quale dovevano esser indicati con chiarezza i bisogni, gli impegni assunti dal beneficiario e gli interventi ed i servizi da erogare, oltre all'indicazione dell'entità del contributo monetario. Questo corrisponde a €300 per le famiglie con un solo componente moltiplicato per i coefficienti di una nuova scala di equivalenza stabilita dalla Regione e riportata nell'Avviso Pubblico in caso di nuclei familiari composti da più persone¹⁴. Sono stati poi mantenuti i medesimi requisiti anagrafici, mentre più stringenti sono divenute le cause di esclusione dal programma, prevedendo l'esclusione automatica dei beneficiari che interrompessero la propria partecipazione alle attività concordate per un periodo superiore ai due mesi¹⁵. L'esonero dalle attività di inclusione è invece stato ammesso solo in

¹³ Tale cifra è stata calcolata considerando un trasferimento monetario medio di €230 per 2700 beneficiari (considerando 400 ulteriori beneficiari in potenziale uscita dal programma, attraverso sostegni all'occupazione o ingresso in "premieria" per auto-impiego) e un costo in servizi pari a €50 mensili per beneficiario.

¹⁴ Stando alla scala di equivalenza riportata nell'Avviso Pubblico, una coppia riceve un'indennità pari a €250 x 1,57, per un totale di €392,5, una famiglia di tre componenti riceve un'indennità di €250 x 2,04 per un totale di €510, nel caso di un gruppo familiare composto da quattro persone l'indennità sale a €250 x 2,46 per un totale di €615, se i componenti sono cinque l'indennità è pari a €250 x 2,85 ossia €712,5, qualora i componenti fossero sei, l'indennità equivale a €250 x 3,20 per un totale di €800, infine per un gruppo familiare di sette componenti l'indennità si attesta a €250 x 3,55 ossia €887,5. Per ogni componente eccedente le 7 unità, il valore del coefficiente di equivalenza è incrementato di 0,35.

¹⁵ La partecipazione minima richiesta è di 40 ore mensili. Un ammontare inferiore comporta la perdita del contributo per il mese di riferimento.

situazioni specifiche (ad es. i soggetti già impegnati in attività scolastiche o formative, i componenti di nuclei monofamiliari impegnati nella cura di figli minori di tre anni o di portatori di handicap, o i soggetti impegnati in percorsi terapeutici o misure limitative della libertà personale).

Per quanto riguarda gli aspetti occupazionali, il bando prevedeva una netta separazione tra le attività di inclusione dei beneficiari, distinguendo tra interventi di “coesione sociale” e interventi di “inclusione lavorativa”. Le attività di “coesione sociale”, rivolte ai soggetti in specifiche situazioni di marginalità e non-occupabili, sono rimaste sotto la responsabilità degli ambiti socio-territoriali, con l’obiettivo di consolidare le esperienze positive realizzate nel precedente biennio, ed in particolare i laboratori (Regione Basilicata, 2009). Per la realizzazione degli interventi di “inclusione lavorativa”, invece, è stato confermato il ruolo gestionale del Sistema provinciale dei Servizi Pubblici per l’Impiego (SPI), costituito da Cpi e Agenzie Formative Provinciali APOF-IL (Potenza) e Ageforma (Matera). È necessario evidenziare come con COPES la Regione abbia deciso di affidare maggiori responsabilità alle amministrazioni comunali. Per questi enti, infatti, è confermato il ruolo di gestione contrattuale-amministrativa - la stipula del contratto d’inserimento e l’erogazione del beneficio monetario - e del rapporto diretto con i nuclei familiari dei beneficiari, cui si somma la responsabilità della presa in carico del beneficiario nella definizione ed attuazione dei percorsi di coesione sociale. Un ruolo, questo, che come vedremo in seguito rimarrà inalterato con l’attuazione del successivo programma di contrasto alla povertà regionale.

Già prorogato con la l.r. del 8 aprile 2013, a seguito dell’approvazione della l.r. n. 9 del 30 aprile 2014 “Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016, e della L.R. n. 8 del 30 aprile 2014 “Legge di Stabilità regionale”, il programma COPES ha beneficiato di un’ulteriore proroga al 31 luglio 2014. Successivamente, la l.r. n. 34 del 13 agosto 2015, art.26 decreta la fine del programma al 31 agosto 2015. Tale legge prevedeva comunque la possibilità di attuare “delle attività di accompagnamento all’uscita dal programma [...] anche attraverso azioni di politica attiva finanziate con risorse comunitarie, finalizzate all’inserimento sociale e lavorativo e a migliorare le condizioni di occupabilità dei beneficiari”, sostanzialmente dei tirocini extracurricolari (Tirocini di Inclusione Sociale –TIS) finalizzati al reinserimento al lavoro per i beneficiari del programma COPES e per i lavoratori fuoriusciti dalla platea della mobilità in deroga, da attuarsi entro e non oltre il 31 dicembre 2015. Come vedremo in seguito, quest’ultima proroga andrà a sovrapporsi con il neo nato Reddito Minimo – Reddito d’Inserimento, creando una certa confusione e non pochi problemi di tipo amministrativo per l’implementazione del nuovo programma.

Come precedentemente Cittadinanza Solidale, tra il 2012 e il 2014 il programma COPES è stato sottoposto ad una attività di monitoraggio sia da parte dell’agenzia di formazione APOF-IL che da parte del Servizio di Valutazione Strategica ed Operativa del POR FSE 2007/13 della Regione Basilicata. Tali attività hanno dato

luogo a due report di valutazione (APOF-IL 2012; Regione Basilicata 2014) entrambi basati su un monitoraggio di tipo qualitativo, su interviste e con i diretti beneficiari (APOF-IL 2012, Regione Basilicata 2014) e con i principali attori istituzionali coinvolti nel programma – i.e. assessori comunali, referenti dei servizi sociali degli ambiti di zona, direttori dei centri per l'impiego, etc. (Regione Basilicata 2014).

Secondo il rapporto stilato dalla Regione, il numero di domande accolte è pari a 2796, mentre i contratti sottoscritti 2779, con un totale di 502 rinunce (Regione Basilicata 2014). Va sottolineato inoltre che 1950¹⁶ soggetti sono stati impegnati in attività di “coesione sociale” denominati anche “laboratori sociali” ed interventi di “inclusione lavorativa”.

Nonostante la bontà dei presupposti del programma, riconosciuta sia dai beneficiari che da alcuni soggetti istituzionali, dai rapporti emergono numerose discrasie. Prima fra tutte l'utilizzo del semplice parametro ISEE, come strumento per la stesura della graduatoria, ritenuto unanimemente inadeguato poiché non risulta essere in grado di catturare appieno la condizione di disagio economico e sociale dei nuclei familiari e, di conseguenza, porta ad una selezione spesso indebita. In secondo luogo l'assenza di un *matching* ragionato tra beneficiari e percorsi di attivazione. Ed infine l'inefficace collaborazione tra Regione, comuni, parti sociali, mondo imprenditoriale e terzo settore, che ha portato all'attuazione di percorsi di attivazione, soprattutto per quanto riguarda i laboratori sociali, spesso ritenuti “meri parcheggi” (Regione Basilicata 2014). Nei rapporti di monitoraggio emerge come elemento particolarmente negativo il mancato coinvolgimento delle aziende e delle cooperative sociali nei percorsi di attivazione. La Regione ha preferito puntare maggiormente sui laboratori sociali, a carico esclusivo dei comuni, piuttosto che su tirocini aziendali volti ad un possibile futuro inserimento lavorativo dei beneficiari. Tuttavia, questi percorsi di attivazione non pare abbiano avuto ricadute positive sul percorso occupazionale dei beneficiari, quanto meno nel breve periodo. Stando al rapporto della Regione, l'allora Direttore di Ageforma, Luigi Benvenuto, sosteneva come il programma COPES avesse prodotto “0 occupati” (Regione Basilicata 2014, 63).

Inoltre risulta evidente la difficoltà dei comuni a gestire non solo un carico di lavoro amministrativo ed operativo piuttosto oneroso, ma anche una platea di beneficiari spesso con forti problematiche dovute a situazioni di forte disagio sociale. I comuni sono stati di fatto coinvolti solo nella parte operativa, mentre sono rimasti esclusi dalla fase preparatoria dove si sarebbero dovute condividere metodologie, approcci e procedure. Allo stesso tempo la Regione ha delegato ai comuni e gli Ambiti Territoriali, visti come soggetti più indicati per la loro vicinanza al cittadino, le responsabilità della gestione concreta del programma. I comuni, quindi, sono stati

¹⁶ I restanti beneficiari non impegnati in tali attività risultano esonerati ai sensi dell'art.6 dell'Avviso Pubblico riportante tutte le casistiche di esonero.

costretti a farsi carico di un onere eccessivo in termini di gestione sia della platea dei beneficiari che dei laboratori sociali, trovandosi così stretti tra la morsa del Patto di Stabilità e la necessità di investire risorse, economiche e umane, per la gestione concreta del programma, finendo per svolgere “un ruolo di utilizzatori di un bene (i beneficiari) che non possono permettersi” (Regione Basilicata, 2014, p. 62) e al quale non possono garantire un futuro lavorativo.

“Uno degli aspetti più negativi di COPEs è che non c’è mai stata la volontà di fare un’operazione che tenesse conto del target dei destinatari in relazione ai progetti proposti. Questo ha scoraggiato in modo particolare anche i giovani dal credere in questo strumento per ricollocarsi ed evitare di essere emarginati” (Consigliere Regionale, ex SEL, attualmente Gruppo Misto)

“La negatività di questo programma era in parte dovuta ad alcune distorsioni della misura perché, soprattutto nei centri più grandi (Potenza e Matera), dove il numero dei beneficiari arrivava a 300/400 persone, si riscontravano delle difficoltà nella gestione della platea. Una platea caratterizzata da categorie di soggetti particolarmente svantaggiati, quali ex detenuti e tossicodipendenti, e da nuclei familiari multiproblematici. Inoltre, l’atteggiamento della società era sempre un po’ di diffidenza verso questo tipo di beneficiari e questo tipo di politica assistenziale” (Membro del Nucleo di Valutazione e degli Investimenti Pubblici, Regione Basilicata)

3.4. Il Reddito Minimo d’Inserimento

A cavallo tra le varie proroghe concesse al programma COPEs, si inserisce un nuovo programma di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale, denominato “Reddito minimo/Reddito di Inserimento” (da qui in poi RMI). Il RMI nasce con la l.r. n. 26 del 18 agosto 2015, il cui art. 15 stabilisce che “in relazione alle azioni urgenti da intraprendere per fronteggiare le crisi in atto, in particolare mediante il rafforzamento delle tutele sociali, la Regione Basilicata, nel contesto delle politiche attive finalizzate all’inserimento e al reinserimento dei lavoratori, promuove misure di sostegno al reddito per i soggetti svantaggiati o molto svantaggiati” ed istituisce “un apposito Fondo alimentato con risorse regionali, ivi compresi i proventi rivenienti dalla coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi, nonché da misure di fonte statale e comunitaria” per la realizzazione di un “Reddito minimo/Reddito di Inserimento”. L’art.15 attribuisce inoltre alla Giunta la responsabilità di delineare i tratti fondamentali del nuovo programma di lotta alla povertà e all’esclusione sociale, ed in particolare:

- le attività di pubblica utilità da svolgere ed i soggetti pubblici o privati presso i quali effettuarle;
- i criteri di accesso al Fondo;
- la misura e la durata del sostegno al reddito a fronte dello svolgimento delle attività sopra citate;

- le modalità di erogazione delle misure di sostegno.

L'articolo stabilisce inoltre una iniziale copertura del fondo con risorse pari a €100.000,00, stabilendo altresì che il Fondo potrà essere alimentato con risorse provenienti da stanziamenti per l'avvio di progetti per lo sviluppo regionale, art.7 della l.r. n.8 del 30 aprile 2014, "Legge di stabilità regionale 2014". Come vedremo in seguito, la principale novità di questo Programma, oltre che nella peculiarità della scelta dei beneficiari, risiede nelle modalità di finanziamento. Infatti, nell'intento del legislatore risulta chiara la volontà di finanziare l'intervento anche con "i proventi rivenienti dalla coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi".

Il RMI nasce dalla volontà della Giunta di centro-sinistra eletta nel novembre 2013, guidata dal Presidente Maurizio Pittella, di proseguire la tradizione lucana di interventi a sostegno delle fasce più povere e disagiate della popolazione, ampliatisi notevolmente a seguito della crisi economica che ha colpito duramente la Regione. Dalle interviste (1 – 2 – 5 – 7) emerge chiaramente la volontà della regione di dare una risposta concreta ai fenomeni di povertà e disagio sociale fortemente acuitisi durante la crisi, attraverso un intervento di sostegno al reddito finanziato soprattutto attraverso i proventi delle royalties provenienti dalle estrazioni petrolifere della Val D'Agri. La possibilità di trasformare i proventi delle royalties del petrolio in forma di finanziamento per il RMI era tuttavia vincolata alla sigla di un'intesa tra Regione e i Ministeri MEF e MISE; intesa, che come vedremo in seguito, tarderà ad arrivare e verrà stipulata solo nel dicembre 2016, a più di due anni dall'inizio dell'*iter* legislativo del Programma, provocando ritardi non indifferenti per quanto riguarda l'attuazione effettiva del RMI.

In aggiunta va sottolineata la grande spinta data dalle principali sigle sindacali CGIL, CISL e UIL, che si sono proposte sin dal principio come interlocutore fondamentale per la buona riuscita del Programma. In particolare, sia la Regione che i sindacati si sono mossi per far fronte all'esigenza di dare una risposta a quei lavoratori che, per effetto del cosiddetto 'Decreto Poletti', erano fuoriusciti dalla platea dei lavoratori in mobilità in deroga, rimanendo così privi di alcun tipo di tutela.

“All'epoca noi non abbiamo ragionato sul COPES. Ragionammo sulla crisi economica. Dal 2007 [...] la Basilicata è stata duramente colpita dalla crisi economica, questo ha fatto sì che la fascia di povertà si ampliasse e quindi si rendesse necessario per la nostra Regione sostenere il reddito dei cittadini in difficoltà” (Assessore alle Attività Produttive, Politiche dell'Impresa, Innovazione Tecnologica)

“Il RMI nasce da un'idea che è quella di trasformare le royalties provenienti dalle estrazioni petrolifere [...] in qualcosa di più costruttivo per la società e che soprattutto tenesse conto delle difficoltà economiche dei cittadini. L'idea è quella di indirizzare le risorse delle royalties verso una platea che fosse espressione di un

disagio economico” (Membro del Nucleo di Valutazione e degli Investimenti Pubblici, Regione Basilicata)

La l.r. n.26/2014, art. 15 stabilisce la creazione di un Fondo apposito per la creazione di un “Reddito minimo/Reddito di inserimento”, demandando alla Giunta la responsabilità di delinearne principi e caratteristiche. Con la delibera n.1159 del 26 settembre 2014 il fondo viene rimpolpato con risorse pari a €3 mln, provenienti dal sopraccitato art. 7 della l.r. n. 8 del 30 aprile 2014.

Il 2 dicembre 2014 viene siglato un accordo di intesa tra Regione Basilicata, CGIL, CISL e UIL con il quale le parti convengono di avviare, a partire da febbraio 2015, lo strumento RMI, “ricomprendendo in esso la continuità di reddito per i lavoratori non più destinatari di ammortizzatori sociali in deroga e i beneficiari del programma COPEs” (Intesa Regione – Sindacati 2014). Viene concordato che lo strumento “agirà identificando le diverse platee, attraverso la determinazione d’Isee di accesso per i beneficiari e prevedendo la possibilità da parte dei comuni e Province di poter richiedere l’attivazione di specifici progetti di lavoro di utilità sociale e percorsi di auto impiego coinvolgendo i beneficiari stessi”. L’accordo prevede inoltre l’istituzione di una *Tavolo Permanente contro la Crisi* per il monitoraggio e la verifica degli impegni sottoscritti con riunioni a cadenza mensile.

Con la dgr n. 202 del 24 febbraio 2015 la Giunta approva il “Programma per un reddito minimo di inserimento” (ex art. 15 l.r. 26/2014) nel quale vengono definiti: i) finalità del Programma; ii) attività di Pubblica Utilità da svolgere e i soggetti pubblici o privati (PA, Enti Pubblici Economici, Società in house della PA, Cooperative di tipo B in partenariato con comuni) presso i quali effettuare; iii) i criteri di accesso al beneficio e, come verrà puntualizzato meglio più avanti, la divisione dei beneficiari in due categorie; iv) la misura e la durata dell’intervento; v) le modalità di erogazione e di revoca; vi) le attività di monitoraggio e valutazione attraverso l’istituzione di un Tavolo Permanente di monitoraggio composto da Regione, sindacati e ANCI Basilicata.

L’*iter* procede con l’invio della dgr alle Commissioni Consiliari Permanenti competenti in materia – i.e. Commissione Bilancio e Programmazione e Commissione Politica Sociale – per l’approvazione definitiva. Le commissioni restituiscono il documento con osservazioni e suggerimenti, in parte recepiti dalla Giunta nella delibera n. 769 del 9 giugno 2015, che approva in via definitiva il Programma e ne delinea le modalità di attuazione preliminari.

Con la dgr n. 936 del 13 luglio 2015 vengono approvati bandi per due categorie differenti di beneficiari (vedi paragrafo successivo) e per entrambe le categorie, e viene decretato uno stanziamento specifico. In particolare per la categoria A viene prevista una cifra pari a €2.700.000,00, mentre per la categoria B un totale di €5.000.000,00 che, per il momento, trovano copertura finanziaria nel PO FSE Basilicata 2014/2020 per le annualità 2015 e 2016. La dgr n. 1589 del 1 dicembre

2015 approva infine l'avviso pubblico per la selezione dei Progetti di Pubblica Utilità presentabili da PA, Enti Pubblici Economici, Società in house della PA, Cooperative di tipo B in partenariato con comuni purché in linea con i principi suggeriti dalla Regione nella dgr 202.

In questa fase, tuttavia, il Programma non era ancora partito. Di fatti l'implementazione del RMI subirà quasi tre anni di ritardo, sia per le difficoltà riscontrate durante il processo di selezione delle domande ricevute, sia, soprattutto, per i ritardi subiti dalla stipula dell'intesa con i due Ministeri e lo sblocco da parte di questi dei fondi legati alle royalties del petrolio. Di fatti il Protocollo di intesa tra Regione, MISE e MEF è stato siglato solo il 20 dicembre 2016. Ciò ha comportato ritardi a cascata su tutto l'*iter* procedurale di attuazione del Programma. Un esempio tra tutti: l'Avviso Pubblico per la selezione dei progetti di pubblica utilità, che era già stato pubblicato nel dicembre 2015, è stato successivamente ripubblicato nel febbraio 2016 poiché, nel frattempo, alcune amministrazioni locali erano cambiate, ed era necessario riscontrare nuovamente la disponibilità delle stesse nel portare avanti i progetti precedentemente proposti. A causa delle difficoltà e dei ritardi sopra citati, il RMI è partito solo a settembre 2017.

La gestione del Progetto è stata affidata all'Agenzia Regionale Lavoro e Apprendimento (LAB), che a partire da maggio 2016 raggruppa in un unico ente regionale le due vecchie agenzie formative provinciali Ageforma, per la provincia di Matera, e APOF-IL, per quella di Potenza, e, in maniera temporanea, gestisce il personale di tutti i centri dell'impiego dell'intera Regione.

Con la dgr n. 201 del 9 marzo 2017 la Regione individua in LAB il Soggetto Gestore del RMI, ossia l'organismo di supporto tecnico che ha il compito di interloquire sia con la Regione che con i comuni al fine di coordinare tutte le attività in essere, sia di natura formativa sia di monitoraggio e verifica delle stesse. Con le successive dgr n. 792 del 28 luglio 2017 e n. 864 del 16 agosto 2017 vengono sottoscritte le convenzioni tra LAB e Regione e tra LAB e Soggetti Proponenti-Attuatori dei Progetti di Pubblica Utilità. Infine da settembre 2017 il programma RMI diventa operativo.

“Il RMI è partito solo a settembre 2017. Purtroppo l'amministrazione ha avuto lunghissimi tempi procedurali per l'elaborazione delle istanze, che hanno richiesto valutazioni molto complesse, a cui si è sommato un numero elevato di richiedenti: in totale sono state presentate 12.009 richieste (797 per la categoria A e 11.212 per la categoria B). A dicembre 2015 sono state stilate le prime graduatorie, ma le definitive sono uscite solo a marzo 2017 a causa dei numerosi ricorsi amministrativi e del riesame delle richieste. Il problema principale rimane comunque il ritardo con cui le royalties del petrolio sono state trasferite alla Regione dai Ministeri” (Membro del Nucleo di Valutazione e degli Investimenti Pubblici, Regione Basilicata)

“Questa è una misura mai attivata prima, quindi alla necessità di raffrontarsi con procedure nuove e abbastanza complesse, ci sono state delle lungaggini in particolare sull’interpretazione del bando [...], ma la verità è che il programma all’inizio era finanziato con una risorsa troppe esigua, quindi il vero tema per la Regione è stato quello di cercare le risorse [...] sbloccate a dicembre 2016 con l’autorizzazione dei Ministeri” (Assessore alle Attività Produttive, Politiche dell’Impresa, Innovazione Tecnologica).

Requisiti d’accesso

Diversamente dal progetto COPES, RMI ha come riferimento il singolo beneficiario (per ogni nucleo familiare solo un componente può presentare domanda) e non l’intero nucleo familiare. Come precedentemente anticipato, il RMI prevede la divisione dei beneficiari in due categorie. La decisione di dividere i beneficiari in due platee distinte nasce dall’esigenza, che si viene a determinare nel 2014, di dare una risposta quei lavoratori, che per effetto del così detto Decreto Poletti, fuoriescono dalla platea dei lavoratori in mobilità in deroga, rimanendo privi di qualsiasi tutela sociale. C’era quindi l’esigenza di trovare una risposta al disagio creato dal Decreto e allo stesso tempo di tenere in considerazione una più ampia platea di soggetti che vertevano in condizioni di povertà e disagio sociale. Il “Programma per un reddito minimo di inserimento”, approvato in maniera definitiva con la dgr 769/2015, stabilisce quindi i requisiti di accesso al RMI per le due categorie A e B:

- CATEGORIA A. Possono accedere al Programma tutti i soggetti che:
i) abbiano compiuto il 18° anno di età e non abbiano raggiunto l’età pensionabile; ii) siano residenti in Basilicata; siano fuoriusciti dalla platea dei lavoratori in mobilità in deroga per effetto del così detto Decreto Poletti; iii) presentino un ISEE non superiore a €15.500 annui, con riferimento ai redditi percepiti dall’intero nucleo familiare.

- CATEGORIA B. Possono accedere al Programma tutti i soggetti che:
i) abbiano compiuto il 18° anno di età e non abbiano raggiunto l’età pensionabile; ii) siano residenti o domiciliate in un comune della Basilicata da almeno 24 mesi antecedenti la data della pubblicazione dell’Avviso pubblico per la selezione dei beneficiari; iii) siano disoccupati e/o inoccupati da almeno 24 mesi, ovvero siano disoccupati o inoccupati da 12 mesi ma non posseggano un diploma di scuola media superiore o professionale, oppure superino i 50 anni di età, oppure appartengano ad un nucleo familiare monoreddito; iv) non siano inabili al lavoro o pensionati; v) presentino un ISEE non superiore a €9.000 annui, con riferimento ai redditi percepiti dall’intero nucleo familiare.

La Regione ha inoltre individuato, con dgr n. 431 del 10 aprile 2015, nei CAF (Centri Autorizzati di Assistenza Fiscale) i soggetti convenzionati per l’assistenza alla compilazione delle domande di partecipazione al Programma. Una volta ricevute le

domande, 12.009 in totale, la Regione ha stilato le graduatorie regionali sulla base dell'indicatore ISEE.

Dalle interviste (1 – 3 – 4 – 10) emerge come la spinta per la divisione dei beneficiari in due categorie sia venuta soprattutto dai sindacati, per cercare di dare una risposta all'emergenza scatenata dal Decreto Poletti, e dai lavoratori stessi (quelli interessati dal Decreto) che nell'agosto 2014 si sono organizzati formando un presidio di protesta davanti al Palazzo della Regione affinché la Regione si impegnasse per garantire loro una qualche forma di tutela.

Importo economico e modalità di erogazione

I beneficiari hanno diritto, a fronte delle attività di pubblica utilità svolte, ad un'indennità mensile pari mediamente a €450 per una durata di 3 mesi¹⁷. Tale indennità viene graduata non solo in relazione al valore ISEE, ma anche in relazione alla composizione del nucleo familiare, come riportano le tabelle 10 e 11 sottostanti. Va sottolineato come il beneficio venga erogato solo ai beneficiari che abbiano espletato almeno l'80% delle ore previste dal progetto presso cui sono stati allocati. Coloro che non partecipino almeno all'80% delle ore previste, senza alcuna giustificazione o autorizzazione da parte del Soggetto Promotore del progetto, non hanno diritto all'erogazione di alcuna indennità. Inoltre, la dgr 769/2015 chiarisce inequivocabilmente come le indennità previste siano assegnate “nei limiti delle risorse disponibili”.

Tabella 10. Misura del sostegno al reddito per la categoria A

VALORE ISEE	COMPONENTI NUCLEO FAMILIARE	INDENNITÀ MONETARIA MENSILE	ORE ATTIVITÀ MENSILI PREVISTE	80% DELLE ORE PREVISTE
€ 0 - € 5000	1	€ 500,00	75	60
€ 0 - € 5000	2 o più componenti	€ 550,00	83	66
€5001-€9000	1	€ 450,00	68	54
€ 5001 – € 9000	2 o più componenti	€ 500,00	75	60
€ 9001 – € 15500	1	€ 400,00	60	48
€ 9001 – € 15500	2 o più componenti	€ 450,00	68	54

Fonte: Elaborazione autori dei dati riportati nell'Avviso Pubblico per il RMI

Il beneficio viene erogato dalla LAB tramite accredito su conto corrente bancario o postale intestato al beneficiario, oppure tramite assegno circolare non trasferibile o

¹⁷ Negli Avvisi Pubblici si legge che “tale durata potrà essere prorogata (fino a sei mesi stando agli intervistati) sulla base della disponibilità di risorse finanziarie da destinare alle attività previste”.

attraverso bonifico domiciliato. A partire dal mese di gennaio verrà emessa una carta prepagata, intestata ad ogni beneficiario, attraverso la quale verrà liquidata l'indennità (Intervista 1). Inoltre è previsto un rimborso spese per i biglietti dei mezzi pubblici utilizzati per recarsi presso i luoghi di svolgimento delle attività di pubblica utilità, previa esibizione di documentazione, nonché un rimborso giornaliero di €0.20 per ogni km percorso in caso di utilizzo di un mezzo proprio.

La Regione ha stabilito, inoltre, i casi di revoca del beneficio come segue:

1. Qualora il beneficiario non si presenti a svolgere le attività, senza motivazione valida o permesso del Soggetto Proponente, per un periodo superiore ai 7 giorni lavorativi;
2. Qualora il beneficiario per due mensilità consecutive non abbia espletato l'80% delle ore previste;
3. Qualora il beneficiario rifiuti la partecipazione alle attività a cui è stato assegnato;
4. Qualora il beneficiario rifiuti un'offerta di lavoro subordinato propositagli da un Centro per l'Impiego regionale senza nessuna giustificazione.

Progetti di Pubblica Utilità

La dgr 769/2015 definisce le attività di Pubblica Utilità che i beneficiari devono svolgere a fronte dell'indennità ricevuta, nonché i soggetti pubblici o privati presso i quali effettuarle. La delibera distingue tra Soggetti Promotori, che possono presentare, tramite Avviso Pubblico, i Progetti di Pubblica Utilità da realizzare sul territorio regionale e a beneficio della comunità lucana, e i Soggetti Attuatori, presso i quali i progetti vengono realizzati (i Soggetti Promotori possono essere anche Soggetti Attuatori ma non viceversa). Con tale delibera la Regione ha definito le categorie di soggetti che potessero ricoprire i ruoli di Promotori e Attuatori, ovvero un soggetto a scelta tra pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici economici, le società in house della PA, e le cooperative sociali di tipo B purché in partenariato con i comuni.

La delibera definisce, inoltre, le caratteristiche dei progetti che devono: i) essere temporanei; ii) prevedere una durata compatibile con le risorse a disposizione; iii) essere in linea con le finalità del RMI; iv) essere coerenti con la missione dei Soggetti Proponente e Attuatore; v) rientrare in una serie di ambiti di intervento. Con riferimento all'ultimo punto, elenchiamo qui sotto i possibili ambiti di intervento dei progetti:

- Valorizzazione dei beni culturali e artistici
- Custodia e vigilanza
- Attività ausiliarie di tipo sociale a carattere temporaneo
- Piccoli lavori di messa in sicurezza del territorio e di manutenzione del verde pubblico, dei monumenti e della viabilità;

- Altre attività di interesse generale individuate dai Soggetti Promotori.

Nonostante le numerose difficoltà riscontrate in particolare dai comuni più piccoli, che spesso si sono trovati a gestire una platea di 30/40 beneficiari con una pianta organica di una decina, o poco più, di dipendenti (Interviste 2 - 5), a inizio dicembre 2017 tutti e 131 i comuni e gli altri Soggetti che si sono resi disponibili, come Acquedotto Lucano e Consorzio Industriale, hanno attivato i Progetti proposti, per un totale di 135 progetti (Interviste 2 - 5).

L'intento della Regione, è stato quindi quello di attuare una misura di sostegno al reddito che allo stesso tempo prevedesse un'attivazione dei soggetti beneficiari attraverso delle attività che potessero essere di utilità per l'intera comunità.

“Le Attività di Pubblica Utilità sono state pensate per restituire alla comunità quanto percepito sotto forma di RMI dai beneficiari. La spesa per il Programma doveva in qualche modo essere indirizzata in maniera produttiva in modo tale che coloro che ne beneficiano possano restituire alla collettività quello che gli viene dato. I beneficiari, infatti, a fronte della partecipazione ad almeno l'80% delle ore previste dal progetto di pubblica utilità di assegnazione hanno diritto a percepire l'80% della prestazione, al di sotto dell'80% non hanno diritto a nessun compenso, proprio per incentivarne la partecipazione e garantire dei servizi alla collettività” (Membro del Nucleo di Valutazione e degli Investimenti Pubblici, Regione Basilicata).

Va sottolineato come, in linea con Cittadinanza Solidale e COPES, la Regione abbia deciso di delegare la responsabilità della gestione concreta del programma ai comuni, visti come soggetti più indicati per la loro vicinanza al cittadino e per la loro supposta diretta conoscenza di entrambe le platee di beneficiari. Questa scelta ha portato nuovamente ad un eccessivo carico di lavoro per tali enti, privi sia di risorse umane che finanziarie per far fronte all'onere implicito nella fase di presa a carico dei beneficiari e di attuazione dei Progetti. Due sono le principali criticità emerse dall'intervista con la responsabile dell'Unità di Direzione Servizi alla Persona - Ufficio Servizi Sociali del comune di Potenza. La prima riguarda il tempo a disposizione dei servizi sociali per la presa in carico dei soggetti e per l'attivazione dei Progetti.

“Abbiamo messo a fuoco che sarebbe toccato a noi la fase di matching tra beneficiario e Progetto solo a settembre 2017, quando effettivamente il RMI è partito. Abbiamo avviato il primo gruppo di beneficiari ad ottobre, ed un secondo gruppo di più o meno 240 beneficiari a novembre. L'ufficio di Inclusione Sociale del Comune è stato letteralmente bloccato dal RMI, perché a dovuto gestire i colloqui, i beneficiari, la rabbia, le emozioni e le reazioni di chi veniva escluso perché non aveva i requisiti, le comunicazioni fra i servizi sociali, gli altri uffici coinvolti, LAB e Regione” (Intervista 8).

In secondo luogo, la platea dei beneficiari, fatta eccezione per i pochi EX COPES che sono riusciti a rientrare nelle graduatorie, era pressoché sconosciuta ai servizi sociali.

“Abbiamo dovuto conoscerli e valutare il contesto più idoneo. Abbiamo deciso di adottare un criterio per il matching e il criterio è stato quello del titolo di studio, quindi avevamo progetti nell’area del verde e manutenzione e progetti nell’area amministrativa e supporto degli uffici dei comuni, abbiamo fatto una prima scrematura selezionando i beneficiari in base al titolo di studio. Abbiamo poi destinato le persone fino alla licenza media nell’area manutenzione e verde e le persone con diploma o laurea nell’area dei progetti amministrativi. Abbiamo dovuto fare anche un lavoro di rimodulazione delle aspettative dei beneficiari rispetto ai progetti [...] in alcuni casi, infatti quando le persone hanno visto concretizzarsi l’abbinamento ad un progetto hanno rinunciato” (Intervista 8).

Diversamente dai progetti precedenti, la Regione ha deciso di non coinvolgere il Terzo Settore nella fase di attivazione dei soggetti beneficiari a causa dei problemi riscontrati nei programmi precedenti (Interviste 1 – 2 – 5). Erano infatti state riscontrate distorsioni soprattutto nella modalità di impiego dei beneficiari dei programmi precedenti, spesso utilizzati come manodopera in sostituzione al personale ordinario privato. Durante l’*iter* legislativo, le Commissioni Consiliari competenti avevano suggerito di inserire come possibili Soggetti le associazioni ONLUS, tuttavia, come si legge nella dgr 769/2015, tale proposta è stata respinta a causa “dell’intento dell’Amministrazione regionale, considerata la complessità del Programma [...], e almeno nella fase di avvio dello stesso, di avere degli interlocutori che abbiano un’organizzazione già strutturata e consolidata, che abbiano una pregressa esperienza nel predisporre progetti di pubblica utilità e di utilità sociale”. La dgr non esclude la possibilità di aprire la possibilità anche alle associazioni ONLUS di presentare progetti di attivazione, tuttavia ciò comporterebbe la messa a punto di un sistema di monitoraggio “molto più capillare sul territorio, che per ora non c’è” (Intervista 1). A questo proposito, un ruolo importante potrebbe averlo la recente introduzione a livello nazionale del Reddito di Inclusione (REI). Stando alle parole dell’Assessore alle Attività Produttive, Politiche dell’Impresa, Innovazione Tecnologica (Intervista 2):

“Il REI ci consentirà di inserire i ragionamenti sul terzo settore. Adesso che parte la misura nazionale, dovremo integrare le politiche regionali con quelle nazionali, per evitare sovrapposizioni. Sicuramente il terzo settore avrà un ruolo da protagonista, perché risolti i problemi con i comuni, vogliamo orientare il REI verso i bisogni delle singole persone (anziani, bambini, le fasce un po’ più deboli che potranno essere aiutate dai cittadini che beneficeranno del REI). E qui ci sarà un ruolo di collegamento importante tra cittadino beneficiario dell’intervento bisognoso di aiuto, con il cittadino bisognoso di reddito, e l’intermediario sarà in questo caso proprio il Terzo Settore”.

Finanziamento

Come precedentemente anticipato l'art. 15 della l.r. 26/2014 stabilisce la creazione di un Fondo di € 100.000,00 per l'avvio del programma di RMI. Il fondo è stato poi rimpolpato con €3 mln. grazie alla Dgr 1159/2014. Tuttavia, come risulta chiaro dalle interviste (1 – 2 – 3 – 4 - 10) la vera fonte di finanziamento risultano essere le royalties del petrolio della val D'Agri.

L'idea di istituire il RMI nasce sicuramente dalla necessità di far fronte all'emergenza creata dalla crisi economica e dal decreto Poletti, ma soprattutto dall'idea di reindirizzare le risorse provenienti dall'estrazione degli idrocarburi liquidi e gassosi in un programma che potesse far fronte al disagio economico e sociale in cui verte una vasta fascia di popolazione lucana. Tramite l'art. 45 della legge del 23 luglio 2009, n. 99, viene istituito un "Fondo preordinato alla riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti per i residenti nelle regioni interessate dalla estrazione degli idrocarburi liquidi e gassosi". Tale articolo è stato modificato in seguito dall'articolo 36, comma 2-bis, lettera a), del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, e convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, riportando ora la creazione di un "Fondo preordinato alla promozione di misure di sviluppo economico e all'attivazione di una social card per i residenti nelle regioni interessate dalle estrazioni di idrocarburi liquidi e gassosi".

Inizialmente i fondi diretti alla Social Card erano stati utilizzati per la creazione di una Carta Carburante (per la "riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti"), attraverso la quale veniva destinata, in maniera orizzontale, a tutti i patentati lucani una somma di poche centinaia di euro per l'acquisto di carburante. Tale beneficio "generava iniquità, poiché, ad esempio un disoccupato senza patente non poteva accedere alla carta" (Intervista 2). In questo senso la Giunta Pittella ha deciso di rimodulare le risorse disponibili per la Carta Carburante per la creazione di un Reddito Minimo di Inserimento, poiché nel frattempo l'art.45 della 99/2009 era stato modificato affinché tali risorse potessero avere destinazione differente, ossia per la "promozione di misure di sviluppo economico e all'attivazione di una social card". Ed è proprio qui che si innescano i vari ritardi nell'implementazione del Programma. Infatti, per poter convogliare le risorse provenienti dall'estrazione degli idrocarburi nel finanziamento del RMI, era necessaria la stipula di un'intesa tra Regione, MISE e MEF. Un primo protocollo d'intesa è stato sottoscritto nel dicembre 2016, sbloccando solo allora €30.000.000 per il finanziamento del RMI per l'anno successivo (Protocollo d'Intesa Regione, MISE e MEF, art.5). La Regione prevede una durata del RMI di almeno 3 anni, il che porterà alla stipula di successivi protocolli d'intesa con i Ministeri per lo sblocco di altri €60.000.000, per un totale di €90.000.000 in tre anni. Tuttavia va ricordato che tali finanziamenti, legati ai proventi del petrolio, sono sottoposti sia alla quantità di greggio estratto ogni anno nella Regione, sia alla fluttuazione del prezzo del greggio, di conseguenza sono da considerarsi indicativi.

Secondo il protocollo d'intesa del dicembre 2016, il 50% circa del fondo (pari a €33.719.093,36) deve essere impiegato dalla Regione per interventi di sviluppo economico, ed il restante 50% circa (pari a €34.000.000) per interventi di coesione sociale, tra cui appunto il RMI. L'intesa prevede anche la possibilità, nel tempo, di revisionare la ripartizione delle risorse, andando il più possibile verso un incremento dei fondi rivolti a misure di sviluppo economico a scapito di quelle di coesione sociale, con l'intento di creare occupazione e ridurre la platea dei disoccupati e di coloro che vertono in situazioni di disagio economico e sociale. Tuttavia questo obiettivo sembra "difficilmente realizzabile soprattutto in una regione come la Basilicata che non ha una grande vocazione industriale, ha un bacino di assorbimento occupazionale limitato rispetto ad altre regioni come Emilia Romagna o Lombardia" (Intervista 1).

Monitoraggio e valutazione

L'Agenzia LAB è responsabile del monitoraggio nonché della valutazione dell'intero Programma. All'attività di LAB si aggiunge inoltre il Tavolo Permanente di Monitoraggio composto da Regione, sindacati, associazione ANCI e altri soggetti pubblici o privati coinvolti nell'attuazione del Programma invitati dalla Regione a partecipare a singole riunioni. L'obiettivo di tale tavolo è quello di monitorare costantemente la realizzazione delle attività previste dal Programma e per far emergere i punti di forza e le eventuali criticità da correggere.

Integrazione con il programma SIA e REI

Attualmente l'integrazione del RMI con la misura nazionale di contrasto alla povertà, prima il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) e, a partire dal 1 gennaio 2018, il Reddito di Inclusione (REI), non è prevista. Come spiega il membro del Nucleo di Valutazione e degli Investimenti Pubblici (Intervista 1):

“La Regione ha provato durante la fase embrionale del SIA nel 2015, quando ancora non si sapeva se la sperimentazione sarebbe stata estesa a tutto il territorio nazionale, ad interloquire con il Ministero, perché voleva capire come potessero intersecarsi le due misure (quella regionale e quella nazionale). La Regione era interessata a capire se ci fosse la possibilità di aumentare la platea di beneficiari, utilizzando le somme messe a disposizione dalle misure nazionali. Non è stata poi trovata un'intesa con il Ministero, nonostante la disponibilità delle parti, a causa di due forti limitazioni: i) con il SIA non erano ancora state chiaramente individuate le misure di politica attiva che i beneficiari avrebbero dovuto fare; ii) erano presenti problemi organizzativi importanti. I centri per l'impiego che sembrava dovessero avere un ruolo di primo piano, si trovavano però nel pieno del processo di riordino avviato con la legge n. 56/2014. I servizi sociali comunali e le Aree programma regionali avrebbero dovuto gestire una serie di attività, in assenza però di strutture organizzativa adeguate. A questo si aggiunga che la Regione non voleva una misura di carattere assistenziale, e in quella fase non era chiaro quale dovesse essere il livello di attivazione che i beneficiari del SIA dovessero avere, ed è questo il nodo che non si è riusciti a sciogliere”.

Per quanto riguarda l'integrazione con la nuova misura REI, la Regione sembra propensa a cercare di favorire l'integrazione tra le misure. A dicembre, l'Assessore alle Attività Produttive, Politiche dell'Impresa, Innovazione Tecnologica sosteneva che in tempi brevi sarebbe stata "emanata una delibera per insediare una *task force* in Basilicata sul REI che sia di raccordo con i servizi di politiche sociali dei comuni e con il livello nazionale con il quale abbiamo già dialogato su questo punto". Tuttavia ad oggi l'integrazione non è ancora avvenuta, le due misure, RMI e REI, coesistono e, come si legge dal sito della LAB, Agenzia Regionale a cui è stato attribuito il compito di garantire supporto tecnico ai cittadini, dal 1 dicembre 2017, le famiglie lucane in possesso dei requisiti previsti dal d.l. n. 147/2017 hanno potuto richiedere il Reddito di Inclusione presso il proprio comune di residenza o eventuali punti d'accesso indicati dai comuni.

Dalle interviste (5 – 10) risulta evidente che la possibilità di integrare la misura regionale con quella nazionale comporti non pochi problemi a causa del disegno diverso e delle diverse modalità di attuazione delle due misure. In particolare, quello che preoccupa i vari attori, è l'impossibilità di coniugare in maniera sinergica le attività di attivazione dei soggetti beneficiari. Infatti, se la misura regionale a fronte dell'indennità, prevede una semplice attivazione attraverso la partecipazione a Progetti di Pubblica Utilità, la misura nazionale prevede invece un Progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e, qualora nella fase di analisi preliminare emergesse che la situazione di povertà è esclusivamente connessa alla mancanza di lavoro, il Progetto viene sostituito con un Programma di ricerca intensiva di occupazione. Altra criticità legata alla possibile integrazione sta nella novità della misura nazionale, le cui informazioni sono da poco giunte a disposizione e della Regione e dei comuni (individuati dal legislatore nazionale quali soggetti "registri" del Progetto personalizzato), i quali, ad oggi, non sono dotati di strutture e personale sufficiente all'adempimento del ruolo a loro assegnato.

"In relazione all'integrazione tra RMI e REI, LAB funge da gruppo di coordinamento tecnico per costituire una *task force* di sensibilizzazione sul territorio e di accompagnamento per i comuni, poiché il REI prevede la stipula di progetti individualizzati. Su una platea così ampia come quella della Basilicata, non è semplice attuare progetti individualizzati, bisogna recepire le istanze del cittadino e bisogna anche indirizzare queste persone, facendo un'operazione di orientamento del soggetto attraverso percorsi formativi specifici *ad personam*" (Direttore LAB).

4. IL REDDITO MINIMO IN CAMPANIA: NASCITA E MORTE DEL REDDITO DI CITTADINANZA

4.1 Il sistema politico

Se durante la Prima Repubblica (1948 – 1992) il governo della Regione è sempre saldamente nelle mani della Democrazia Cristiana, l'avvento della Seconda Repubblica porta un'alternanza delle forze di governo in Campania. Le elezioni del 1995 videro il successo di Antonio Rastrelli, sostenuto dai “nuovi” soggetti politici emergenti, Forza Italia, Alleanza Nazionale e il Centro Cristiano Democratico (successivamente U.D.C.), con il 47,6% dei voti, mentre la coalizione di centrosinistra – di cui facevano parte il PDS, Rifondazione Comunista, Patto dei Democratici, Federazione dei Verdi, Progetto Democratico e Partito Repubblicano Italiano - che sosteneva Giovanni Vacca si fermò al 39,3% dei voti.

Cinque anni più tardi, nell'aprile del 2000, le elezioni regionali premiarono per la prima volta nelle elezioni regionali campane il candidato del centro sinistra, Antonio Bassolino, sostenuto da una coalizione ampia che andava dal centro dello schieramento politico alla cosiddetta sinistra “radicale” (Tab. 11). Questa ampia coalizione di governo vedrà aumentare il suo consenso nella successiva tornata elettorale svoltasi il 3 aprile del 2005. Sono gli anni di maggiore consenso nei confronti dell'operato del presidente Bassolino e della sua ampia coalizione, in grado di ottenere una quota di consensi superiore al 60%. Si tratta tuttavia dell'ultima tornata elettorale vincente per la variegata coalizione di centro-sinistra. Anche a causa di scandali giudiziari – ed in particolare, il cosiddetto “scandalo rifiuti” - che ledono fortemente l'immagine della coalizione di governo ed in particolare di Antonio Bassolino, le elezioni del 28-29 marzo 2010 vedono prevalere la coalizione di centro-destra e la nomina a Presidente della Regione Campania di Stefano Caldoro. Il sistema partitico campano in questa fase è dunque caratterizzato da un'elevata frammentazione – sono sempre più di dieci i partiti rilevanti nell'arena regionale - e da un livello di competitività sicuramente maggiore rispetto la Basilicata.

4.2 Eredità di policy e introduzione del Reddito di Cittadinanza

Lo sviluppo delle politiche di sostegno al reddito in Campania presenta aspetti simili, almeno nelle condizioni di partenza, alla Basilicata. All'inizio degli anni '90, priva di una legge quadro tesa a dare organicità al proprio sistema socio-assistenziale (Madama 2010), la Campania non persegue alcuna politica *esplicita* di lotta alla povertà. I provvedimenti in tal senso scarseggiano e si limitano a fondi emergenziali per le politiche sociali dei vari comuni, a disposizione dei sindaci e degli assessorati che potevano decidere in modo discrezionale dove impiegare le esigue risorse disponibili per rispondere a situazioni di emergenza.

Tabella 11. Risultati elezioni regionali e Giunte regionali, Campania, 2000-2015

Elezioni regionali	Presidente	Maggioranza Consiliare	Opposizioni Consiliari
		<i>26 consiglieri</i>	<i>21 consiglieri</i>
2000-2005	A. Bassolino	Ds	7 Fi
		Ppi	5 Ccd
	Ds	I Democratici	3 Alleanza Nazionale
		Udeur	3 CDU
		Sdi	2 Dem. Crist.
		Verdi	1
		Rifondazione Com.	2
		Lista Dini	1
		Pdci	1
	% coalizione	54,2%	45,2%
		<i>32 consiglieri</i>	<i>9 consiglieri</i>
2005-2010	A. Bassolino	La Margherita	9 Fi
		DS	8 Udc
	DS	UDEUR	5 AN
		SDI	3 Nuovo PSI
		Verdi	2
		Rifondazione Com.	2
		Pdci	1
		Italia dei Valori	1
	% coalizione	61,2%	28,01%
		<i>38 consiglieri</i>	<i>21 consiglieri</i>
2010-2015	S. Caldoro	PdL	2 Pd
			1
	Pd	MPA – Nuovo PSI	4 Italia dei Valori
		Udc	6 SEL
		UDEUR	2 Campania Libera
		Noi Sud	2
		Alleanza di Centro	1
		La Destra	1
	% coalizione	54,2%	38,5%

Fonte: Elaborazione autori dei dati del Ministero dell'Interno

L'insieme degli interventi locali di welfare subisce una rapida evoluzione nella seconda metà degli anni 90, in linea con quanto accade a livello nazionale (Madama 2010). Nell'ambito dell'applicazione della legge 285/1997¹⁸, il Comune di Napoli dà avvio alla sperimentazione del "Minimo Vitale", un intervento a favore di famiglie con minori a carico sotto i 12 anni in particolari condizioni di difficoltà economica, mentre la sperimentazione nazionale del Reddito Minimo di Inserimento vede tra i 39 comuni coinvolti anche Caserta, Orta di Atella e Napoli. La sperimentazione del Rmi, che in particolare a Napoli ha caratteristiche peculiari rispetto alla sperimentazione nazionale¹⁹, costituisce un momento importante nella "storia" delle politiche sociali in Campania, permettendo innanzitutto alle istituzioni di venire a conoscenza e a contatto, forse per la prima volta, con le fasce più deboli della popolazione (e viceversa); di adeguare la propria capacità gestionale e amministrativa, predisponendo un sofisticato sistema di *targeting* diretto ai redditi più bassi, carenza tradizionale del sistema di welfare italiano; di convogliare gli sforzi di una moltitudine di attori impegnati sul territorio allo scopo di generare un vero e proprio sistema integrato di servizi in grado di agire più efficacemente nel contrastare le situazioni di difficoltà; di informare istituzioni e attori che l'introduzione e la gestione di uno schema universale di protezione del reddito fosse *possibile*.

La brusca interruzione della sperimentazione nel luglio del 2002, a seguito del cambiamento d'indirizzo del governo nazionale, non interrompe la dinamica innestata dalla sperimentazione del Rmi a Napoli. In assenza di una risposta nazionale alla forte domanda di sostegno proveniente dalla popolazione campana, la Regione decide di farsi promotrice di un'azione innovativa, avviando il primo schema regionale di lotta alla povertà e all'esclusione sociale istituito in Italia, il Reddito di Cittadinanza (RdC).

I primi cenni a questa misura si trovano nel bilancio previsionale del luglio 2002, ma è con la legge n. 2 del febbraio 2004 che si conclude il lungo (e travagliato, come vedremo) *iter* legislativo e la regione Campania si dotò di questo strumento innovativo. Accanto a dinamiche istituzionali – come il processo di regionalizzazione, conclusosi con la riforma costituzionale del 2001 (l. Cost. n.3/2001) - dinamiche di competizione politica hanno avuto un ruolo rilevante nell'introduzione del Reddito di Cittadinanza. In particolare sono decisivi alcuni attori politici entrati per la prima volta nel governo regionale a seguito delle elezioni

¹⁸ Legge del 28 agosto 1997 n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza".

¹⁹ Il decreto legge istitutivo del Rmi prevedeva la sperimentazione di questa misura in un solo quartiere di Napoli, Scampia, e i finanziamenti erano stati calibrati in base a una stima dei possibili beneficiari effettuata in quest'unico quartiere. Il comune di Napoli, per ragioni di ordine pubblico e di equità territoriale, ritenne invece opportuno estendere la sperimentazione su tutto il territorio cittadino. La scarsità dei mezzi finanziari a disposizione non permetteva tuttavia a tutti gli aventi diritto un effettivo accesso alla misura, per cui il comune di Napoli fu l'unico comune italiano in cui fu necessario effettuare un'ulteriore "selezione nella selezione" (Amaturo, Barbato e Castiello 2004).

del 2000. Tra questi Rifondazione Comunista si fa, sin dalla campagna elettorale del 2000, portavoce di una misura a favore delle fasce più deboli della popolazione; benché le politiche redistributive facciano storicamente parte del programma di questo partito, alcune dinamiche contribuiscono ad intensificarne l'interesse nei confronti della povertà e l'esclusione sociale.

In primo luogo, i primi anni del nuovo secolo vedono un'intensa mobilitazione dei gruppi sociali tradizionalmente svantaggiati, che si sviluppa attorno ai Movimenti dei Disoccupati Organizzati²⁰ e alle famiglie ex beneficiarie del Rmi, e che coinvolge diverse migliaia di persone. Rifondazione Comunista decide di farsi portatrice delle istanze di questi gruppi, che costituiscono d'altra parte la fascia di popolazione cui questo partito tradizionalmente si rivolge. Soprattutto, l'elevato numero di domande arrivate a Napoli per la sperimentazione del Rmi viene interpretato da Rifondazione non solo come sintomo di un bisogno sociale ma anche come potenziale bacino elettorale, attivando l'interesse nei confronti di schemi di reddito minimo.

Oltre a Rifondazione Comunista, la variegata coalizione di centro-sinistra campana vede nei primi anni Duemila nell'introduzione di uno schema di reddito minimo un'opportunità di aumentare il consenso verso la propria azione di governo, non solamente per garantirsi l'appoggio dell'ala sinistra e quindi per ragioni di equilibrio politico all'interno della maggioranza, ma anche perché vede nell'introduzione di una misura di contrasto alle situazioni d'indigenza la possibilità di promuovere una svolta rispetto alle precedenti esperienze di governo. Inoltre, la discussione sul RdC avviene in un momento in cui a livello nazionale il governo Berlusconi decreta la fine della sperimentazione del Rmi e la sua mancata estensione sull'intero territorio nazionale. Introdurre una misura che segni una svolta rispetto alle politiche precedenti e a quelle perseguite dalla coalizione di centro destra, permette in particolare al Presidente Bassolino di sottolineare la differenza fra la sua azione politica e quella degli attori politici che lo hanno preceduto e gli contendono il potere in Campania.

L'azione congiunta di Rifondazione Comunista, del Presidente Bassolino e della sua squadra di governo (in particolare dell'Assessore al Lavoro e alle Politiche Sociali, Adriana Buffardi) permette di porre il tema della povertà e dell'esclusione sociale in cima all'agenda dei politici campani durante la prima legislatura regionale di Bassolino. In questa fase gli attori politici campani sono impegnati in un lungo processo di negoziazione e costruzione del consenso attorno alle linee guida della misura; attenti alle necessità elettorali dei singoli attori, nonostante i contrasti

²⁰ Movimenti nati a Napoli intorno alla metà degli anni Settanta, tradizionalmente si muovono istituendo una serie di "liste di lotta" con lo scopo di ottenere salario e lavoro per i propri iscritti attraverso il ricorso al conflitto sociale, spesso riuscendo ad avere un rapporto quasi istituzionale con gli organi di governo. L'istituzione dei Lavori Socialmente Utili diede nuova linfa a questi movimenti, che videro in questa istituzione un nuovo possibile sbocco occupazionale per i propri iscritti.

all'interno della composita maggioranza di centro-sinistra²¹, sono in grado di costruire una coalizione a supporto in grado di garantire l'approvazione della misura: il 19 febbraio 2004 viene infatti approvata la legge n. 2, che istituisce il Reddito di Cittadinanza in Campania.

Il bilancio regionale dell'anno 2004 destinò 77 milioni al finanziamento del Reddito di Cittadinanza. È opportuno sottolineare da subito che l'ammontare di questa cifra non corrispondeva a una stima dei costi che una misura di sostegno al reddito avrebbe potuto comportare, ma piuttosto a quanto era possibile destinare per tale intervento in sede di bilancio regionale. Le stime sulla povertà relativa dell'Istat rivelano che nel 2004 la Campania era al secondo posto tra le regioni in cui si registrava la più elevata incidenza di povertà relativa, pari al 24,9% (27% nel 2005), cioè più del doppio della media nazionale, e che nella sola regione Campania risiedeva all'epoca quasi lo stesso numero di persone povere che nell'Italia settentrionale (circa 200mila famiglie). La stessa sperimentazione nazionale del Reddito Minimo d'Inserimento aveva mostrato come nella sola città di Napoli vi fossero oltre 16mila famiglie aventi i requisiti per accedere alla misura: con quelle risorse, anche estendere la sperimentazione del RMI anche solo nel capoluogo, era impossibile. Tuttavia la giunta regionale istituì una misura di contrasto alla povertà con le (esigue) risorse a disposizione.

Il sostegno economico associato al Reddito di Cittadinanza, pari a 350 euro, era di entità minore rispetto al Reddito Minimo d'Inserimento, e soprattutto era indipendente dal reddito, dalla numerosità, dal tipo e numero di disagi presenti in un nucleo familiare, caso più unico che raro nel panorama internazionale. Il contributo era destinato al nucleo familiare e non al singolo individuo, anche se la legge n. 2 del 2004 prevedeva la possibilità che il reddito venisse richiesto individualmente; in tal caso l'importo complessivo veniva ripartito tra i singoli componenti maggiorenni del nucleo familiare, senza tuttavia eccedere l'importo complessivo di 350 euro. È da notare che anche nel 2004, l'importo di 350 euro non era sufficiente a superare la soglia di povertà assoluta calcolata dall'Istat per un singolo individuo che avesse reddito pari a 0, per non parlare delle famiglie numerose, vere protagoniste della povertà napoletana.

Stringenti erano anche i vincoli per accedere alla misura: potevano presentare domanda per usufruire del RdC i nuclei familiari residenti in Campania da oltre 60 mesi con un reddito inferiore ai 5mila euro annui, un valore molto vicino all'importo totale dell'assegno sociale; si trattava di una soglia fissa, quindi ancora una volta

²¹ Particolarmente aspro è il dibattito su chi debba ottenere la titolarità delle prestazioni, se la famiglia o l'individuo. Se Rifondazione Comunista si fa portavoce di una misura destinata all'individuo che assuma i connotati di un'indennità di disoccupazione, la componente cattolica della maggioranza, forte anche dell'appoggio dell'opposizione, in sede di Consiglio Regionale si batte con successo affinché l'impostazione familistica della misura abbia la meglio. Alcuni membri locali di Rifondazione Comunista hanno particolari difficoltà ad accettare il compromesso e al momento dell'approvazione della legge n. 2 del 2004, Rifondazione garantisce l'appoggio al provvedimento ma solamente dall'"esterno", poiché i suoi consiglieri regionali non partecipano alla votazione.

indipendente dalla numerosità o dal tipo di disagi presenti all'interno del nucleo, che individuava nuclei familiari in condizione di povertà estrema. Il decreto istitutivo stabiliva inoltre che non tutti coloro i quali rientravano in questa categoria avessero effettivo diritto alla misura, poiché “il reddito di cittadinanza è attuato nei limiti delle risorse finanziarie destinate all’attuazione della L.R. n.2 del 2004”²².

L’esiguità delle risorse disponibili imponeva ancora una volta una scelta all’interno della platea degli aventi diritto: per questo motivo, la scelta degli indicatori assume una straordinaria importanza. Per selezionare nell’ambito degli aventi diritto gli effettivi beneficiari del reddito, la Regione Campania si differenziò dalle precedenti esperienze del comune di Napoli²³ e utilizzò un criterio molto preciso: la disponibilità di reddito monetario. Il regolamento attuativo definiva i criteri per determinare il reddito dei richiedenti appoggiandosi a due indicatori tra loro molto differenti: l’indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) e il reddito stimato.

Il primo, introdotto da una normativa nazionale nel 1998, consente un’analisi della situazione reddituale e patrimoniale congiuntamente alla considerazione del numero dei membri appartenenti al nucleo familiare. Di fatto l’ISEE è una variazione dell’ISE²⁴ e deriva dal rapporto tra quest’ultimo ed un parametro desunto da una scala di equivalenza. I limiti di questo indicatore come criterio selettivo sono vari²⁵, e in particolare consistono nella difficoltà di discriminare all’interno della popolazione povera a causa della grande incidenza di dichiarazioni pari a zero (Sestito e Tangorra, 2004). L’esigua disponibilità di fondi impose tuttavia di compiere questa scelta, poiché nonostante la soglia dei 5mila euro individui una fascia di povertà estrema, in Campania questo criterio non era sufficientemente discriminante, e occorreva dunque poter ancora differenziare tra le varie situazioni di povertà per essere in grado di stilare una graduatoria degli aventi diritto. Inoltre “la dichiarazione ISEE, affidandosi solamente alle dichiarazioni effettuate a fini fiscali dai soggetti, rischiava di sopravvalutare il grado di povertà di quei familiari che vivevano di lavoro nero o irregolare e che orbitavano nell’area dell’economia

²² Regolamento di attuazione della legge regionale 19 febbraio 2004, n.2

²³ Nel comune di Napoli per la selezione dei beneficiari del Rmi vengono utilizzati oltre al reddito disponibile una serie di indicatori di disagio (Amaturo, Barbato e Castiello 2004).

²⁴ L’indicatore della situazione economica (ISE) utilizzava per stimare il reddito del nucleo familiare la somma di tutti i redditi dichiarati ai fini dell’Imposta sui Redditi delle Persone Fisiche (IRPEF) – da cui si sottrae il canone di fitto fino a un massimo di 5164 euro - a cui si aggiunge il 20% del totale del patrimonio familiare, dato dalla somma del patrimonio mobiliare e immobiliare di tutta la famiglia a meno di una franchigia pari a 15949 euro.

²⁵ Sulle caratteristiche e i limiti dell’ISEE rimando alla letteratura competente, in particolare a Baldini Boso e Matteuzzi (2004). Sulle conseguenze della scelta dell’ISEE come indicatore per il Reddito di Cittadinanza, Gambardella fa riferimento alle incertezze della normativa nazionale che non stabilisce in modo univoco come vadano combinati redditi e patrimoni e all’incapacità di questo indicatore di stabilire con certezza le risorse del nucleo familiare al momento dell’effettiva erogazione del sussidio, poiché non tiene conto di rilevanti trasferimenti pubblici (ma anche degli aiuti di parrocchie o di familiari) e delle possibili discrepanze tra i redditi dichiarati 1 (o anche 2) anni prima e la situazione di necessità contemporanea (Gambardella, 2007).

sommersa o semisommersa, quando non illegale, prosperando, talvolta, in situazioni di benessere medio-alto” (Musella, 2005).

Per superare questi ostacoli la Regione Campania introduceva accanto all’ISEE un altro indicatore, il cosiddetto reddito stimato. Quest’indicatore, messo a punto specificatamente per il RdC prevede la costruzione di una stima del reddito secondo una formula di calcolo nella quale intervengono: le spese di abitazione (AB), i consumi di energia elettrica (Uel), gas (Ugas) e telefono (Utel), il possesso di automobili (A) e di motoveicoli (M); il coefficiente S, invece, corrisponde al parametro della scala di equivalenza utilizzata per la determinazione dell’ISEE.

Il reddito stimato, dunque, forniva una stima del reddito familiare a partire da poche spese, considerate certe e facilmente controllabili, ma non in grado di fornire una stima comprensiva del reddito familiare: spese per l’abitazione, per l’alimentazione, vestiti e cure mediche, ad esempio, sono del tutto assenti. Nelle previsioni dei legislatori, il pregio di quest’indicatore consisteva non nel fornire una stima accurata del reddito, ma nella relativa facilità con cui potevano essere controllati questi dati e nella certezza del loro importo, ovvero dal fatto di non derivare da auto certificazioni che avrebbero potuto essere mendaci (Gambardella, 2007).

La legge regionale assumeva la sostituibilità tra reddito ISEE e reddito stimato prevedendo che, ai fini della graduatoria, venisse considerato tra i due l’indicatore che assumeva un valore più alto. Come vedremo, anche a causa del contesto obiettivamente difficile in cui la Regione operava, la scelta degli indicatori si rivelerà uno degli aspetti più controversi della sperimentazione del Reddito di Cittadinanza.

Accanto al contributo economico, il regolamento attuativo della legge 2/2004 prevedeva che “i singoli componenti delle famiglie ammesse al Reddito di Cittadinanza hanno diritto di beneficiare delle misure d’intervento (...) mirate all’inserimento scolastico, formativo e lavorativo, nei limiti delle risorse disponibili” (cfr. art 8). La formulazione dell’articolo 8 rivela un’altra differenza fondamentale tra la concezione alla base del Reddito di Cittadinanza e il Reddito Minimo d’Inserimento. Mentre per quest’ultimo i percorsi d’inserimento rappresentavano per i beneficiari una richiesta di essere soggetti attivi e partecipi del proprio percorso di reinserimento sociale, nel Reddito di Cittadinanza costituivano una possibilità per il cittadino, che d’altronde poteva scegliere di non parteciparvi. Nonostante questa differenza sostanziale, il Reddito di Cittadinanza in qualche modo ereditava dal suo predecessore l’impostazione di una misura finalizzata a promuovere processi d’inclusione sociale e lavorativa per i quali si riteneva necessaria l’attivazione di azioni complementari all’erogazione monetaria (Chieffo, Di Cicco e Trupiano, 2007).

Il regolamento attuativo, attribuendone la regia alla stessa Regione (art. 8 punto 2), definiva anche quali siano gli interventi da programmare: a) integrazione delle risorse finanziarie destinate ai comuni per la gratuità dei libri di testo; b) accesso a percorsi

d'integrazione fra istruzione e formazione e a percorsi di recupero dell'obbligo scolastico; c) accompagnamento alla fruizione degli interventi e dei servizi attivati ai sensi della l. 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 dicembre 1998, n. 431; h) riduzione sull'acquisto dell'art-card e facilitazioni per le manifestazioni culturali promosse dalla Regione.

La legge ordinaria e il regolamento attuativo all'infuori di queste generiche linee guida non stabilivano come concretamente dovessero essere attuate, rimandando la concreta definizione dei percorsi d'inserimento a successivi decreti attuativi. La legge n. 2 stabiliva invece la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo: la regione finanzia la misura e gestisce l'attivazione delle misure d'accompagnamento, le risorse stabilite vengono poi ripartite negli ambiti territoriali, definiti dalla Delibera Giunta Regionale n. 1824 del 4 maggio 2001 in applicazione della normativa nazionale 328 del 2000, sulla base di tre criteri: a) la presenza di nuclei familiari con reddito ISEE inferiore ai 5mila euro, b) la popolazione residente, c) un indice composito di disagio costruito a partire dal numero di famiglie con cinque e più componenti, numero di famiglie con uno o più componenti ultrasessantacinquenni e numero di famiglie monoparentali.

L'applicazione della misura sarebbe dovuta avvenire in collaborazione tra comuni, Province e Piani sociali di zona attraverso i servizi sociali e i centri con l'impiego, inserendosi così nell'architettura del welfare locale che andava delineandosi con la progressiva implementazione della legge 328/200039 (Esposito, 2006). Ai comuni associati negli ambiti territoriali spettava dunque la gestione della misura attraverso le procedure per la pubblicazione dei bandi, la presentazione delle domande, la selezione, la pubblicazione delle graduatorie, l'erogazione monetaria e l'integrazione con altri servizi. Per supportare i comuni e gli ambiti territoriali nella difficile gestione del provvedimento non venivano destinate risorse aggiuntive, ma veniva stipulata un'apposita convenzione con Sviluppo Italia, cui era affidato il compito di fornire assistenza tecnica e informatica per la gestione delle diverse fasi, dall'emanazione del bando alla formazione delle graduatorie.

Il regolamento attuativo prevedeva dunque, che, se nel bilancio preventivo per il 2004 erano destinati settantasette milioni per la sperimentazione del Reddito di Cittadinanza, questi venissero ripartiti secondo i criteri citati tra i 46 ambiti territoriali nei quali era allora suddiviso il territorio regionale. Una volta ripartite le risorse, spettava agli ambiti territoriali compiere la selezione tra gli aventi diritto, *in primis* individuando un numero ridotto e preliminarmente noto di famiglie

beneficiarie, quante se ne individuavano dividendo le risorse economiche disponibili per il trasferimento economico previsto nel primo anno di attuazione del provvedimento (Amaturo e Gambardella, 2006). La scelta di destinare agli ambiti territoriali la selezione dei beneficiari, se da un lato aveva il merito di non concentrare eccessivamente le risorse a Napoli, dove le situazioni di povertà erano più gravi e numerose, dall'altro produceva disparità tra gli aventi diritto, poiché i residenti in Campania a parità di risorse avevano possibilità differenti di beneficiare della misura a seconda dell'ambito territoriale in cui abitavano. L'ultimo beneficiario nella graduatoria del Reddito di Cittadinanza a Sorrento, ad esempio, aveva un reddito annuo pari a 1493 euro annui, mentre a Napoli veniva escluso un nucleo familiare con un reddito pari a circa 260 euro annui (Agodi e De Luca Picione, 2009).

Nel complesso il Reddito di Cittadinanza costituiva una sperimentazione complessa della durata di tre anni, i cui esiti, secondo la legge n.2 avrebbero dovuto essere tenuti sotto osservazione dal Consiglio Regionale attraverso l'istituzione di un organismo preposto ad hoc, l'Osservatorio Regionale sulla sperimentazione del reddito di Cittadinanza (art. 8 punto 3 l. n. 2 del 2004).

La scarsa rilevanza degli esperti e del dibattito su come implementare una politica in grado di risolvere, o almeno di alleviare, il problema della povertà in Campania, è uno dei fattori che contribuisce all'assenza di un processo di apprendimento nella genesi del RdC. La sperimentazione del Rmi a Napoli aveva fornito indicazioni importanti per l'introduzione di uno schema di reddito minimo garantito nel territorio campano. In particolare, gli studi effettuati avevano valutato positivamente l'utilizzo per la selezione dei beneficiari d'indicatori composti in grado di appoggiarsi sulle caratteristiche socioeconomiche del territorio, avevano colto l'importanza della "componente contrattuale" della sperimentazione nazionale per conseguire risultati nelle politiche di attivazione, e avevano avanzato alcuni dubbi su quale fosse il livello di governo più opportuno in cui gestire la misura (Amaturo, Barbato e Castiello, 2004): nessuno di questi rilievi è preso seriamente in considerazione nel dibattito sulla preparazione del RdC.

La scarsa flessibilità della misura per quanto riguarda sia i requisiti d'accesso sia l'erogazione del beneficio, indipendenti dalle caratteristiche e dalla numerosità familiare, si pone in controtendenza rispetto alle esperienze precedenti e al dibattito accademico in materia. Se vi è un processo di apprendimento avviene a un livello molto "elementare", informando gli attori politici dell'esistenza di queste misure e del loro potenziale elettorale.

4.3 La difficile implementazione del Reddito di Cittadinanza (ovvero "La Carica dei 100mila")

La prima fase di pubblicazione dei bandi e di apertura dell'istruttoria ha mostrato le prime crepe di una struttura organizzativa comunale investita di un compito gravoso, ma priva delle capacità necessarie e di un'adeguata regia regionale per la

gestione di un simile provvedimento. All'apertura del bando, nel novembre del 2004, gli uffici comunali della Regione Campania furono investiti da una quantità inaspettata di domande. Il Comune di Napoli dimostrò fin da quella fase di potersi giovare della precedente esperienza del Reddito Minimo di Inserimento e, oltre a predisporre una struttura organizzativa per l'occasione negli uffici centrali di Via Diocleziano, allestì 21 punti informativi presso i Centri Servizi Sociali e stipulò specifiche convenzioni con i Centri di Assistenza Fiscale presenti sul territorio, che permisero l'allestimento di 153 sedi decentrate per la compilazione e la registrazione delle domande. Inoltre, Napoli fu l'unico comune a predisporre una procedura di compilazione informatizzata dei dati, mentre negli altri ambiti territoriali si procedette con la documentazione cartacea, con tutti gli svantaggi del caso. Nonostante questo, anche a Napoli l'alta affluenza costrinse i CAF a misure d'emergenza e a restare aperti anche nei giorni festivi per riuscire a registrare tutte le richieste prima della chiusura del bando il 10 dicembre. Negli altri comuni la sorpresa - e l'inadeguatezza burocratica - fu ancora maggiore, tant'è che gli sportelli istituiti in molti comuni andarono in tilt sin dai primi giorni e riuscirono a portare a termine il compito solo con uno sforzo eccezionale.

Le richieste pervenute furono ben superiori alle previsioni della Regione: alla chiusura del bando il 10 dicembre, a Napoli le domande pervenute erano 34776, oltre il doppio di quelle per il Rmi, e in tutta la Regione superavano le 146 mila. Se la gestione dell'apertura dell'istruttoria si dimostrò gravosa, ma riuscì ad essere portata a termine nelle modalità previste dalla Regione, i controlli e le verifiche su un numero così elevato di domande si dimostrarono un'impresa non da poco e impegnarono le amministrazioni comunali per oltre un anno. Una volta effettuati i primi controlli, il 92% delle domande risultò ammissibile; si trattava di circa 135 mila nuclei familiari in condizione di forte disagio economico, ossia con una disponibilità economica inferiore ai 5000 euro annui. Sulla base delle risorse disponibili però, solo 18.300 nuclei familiari circa potevano beneficiare del Reddito di Cittadinanza.

I comuni si trovarono perciò impegnati nella difficile selezione dei beneficiari, che comportava, date le modalità di selezione analizzate nel precedente paragrafo, il computo e il controllo di un gran numero di documenti, dalle dichiarazioni fiscali alle bollette telefoniche. Una volta definita la posizione reddituale dei richiedenti attraverso il calcolo dell'ISEE e del reddito stimato, ed aver escluso le domande prive di uno o più requisiti formali, il bando prevedeva che ogni Comune facesse un controllo preventivo della veridicità delle domande, "accedendo alle opportune banche dati (ad es. le anagrafi comunali, il Ministero delle Finanze, il Pubblico Registro Automobilistico, Aziende fornitrici di energia elettrica, gas, servizi telefonici) con le quali sono stipulati specifici accordi". Tuttavia, in questa fase ogni Comune ha agito in maniera differente, a seconda della volontà, delle risorse disponibili e delle capacità istituzionali che possiede.

Il caso del Comune di Napoli può essere utile per comprendere lo sforzo amministrativo che questa procedura richiese. A Napoli vengono effettuati controlli

sistematici su tutte le istanze pervenute con le banche dati comunali o di altri enti pubblici disponibili a titolo non oneroso, ovvero l'I.C.I., il Catasto e il C.C.I.A.A. In seguito gli sforzi si concentrarono sui componenti maggiorenni collocati nei nuclei nelle posizioni più favorevoli, per i quali furono effettuati controlli (a pagamento) presso il Pubblico Registro Automobilistico (P.R.A.), presso la banca dati del Ministero delle Finanze, e l'Anagrafe, mentre non fu possibile avviare alcun tipo di controllo sulle utenze dichiarate, che pure costituivano indicatori importanti per la determinazione del reddito in assenza dei redditi ISEE (Chieffo, Di Cicco e Trupiano, 2007). Questi ulteriori controlli vennero svolti dal personale comunale in aggiunta ai carichi ordinari di lavoro, poiché la legge non prevedeva lo stanziamento di risorse aggiuntive per far fronte al carico amministrativo²⁶.

La graduatoria provvisoria fu pubblicata nel luglio del 2005 e fu seguita da 7343 ricorsi, che impegnarono gli uffici comunali nel riesame di ogni singolo caso, sebbene ne fu accolta una percentuale inferiore al 5%. La pubblicazione della graduatoria definitiva avvenne il 18 gennaio 2006, a più di un anno dalla chiusura del bando. Nonostante gli oltre nove mesi di ritardo rispetto quanto previsto dal regolamento attuativo, la città di Napoli fu uno degli ambiti in cui si procedette con maggior rapidità, al punto che risultò al quinto posto in ordine cronologico nella pubblicazione.

Per gli anni successivi di sperimentazione del Reddito di Cittadinanza, la regione decise, in contrasto con quanto previsto dal regolamento attuativo²⁷, che la platea di beneficiari così faticosamente individuata tramite le graduatorie venisse confermata, previa verifica della sussistenza dei requisiti di accesso dei beneficiari. Questo equivale a dire che ogni anno i comuni furono impegnati nuovamente nella convocazione di beneficiari e nella raccolta della documentazione richiesta per la determinazione dell'ISEE e del reddito stimato, così come a verificare la veridicità della documentazione presentata, operazioni in cui molti comuni impegnarono le scarse risorse a loro disposizione per la gestione del Reddito di Cittadinanza, mentre non fu più attuato alcun confronto tra le differenti situazioni di bisogno: solamente quei (pochi) nuclei familiari che non maturarono più i requisiti necessari per accedere alla misura smisero di ricevere il reddito di Cittadinanza e furono sostituiti dai nuclei familiari immediatamente successivi nella graduatoria, previo ulteriore controllo del reddito.

²⁶ I dirigenti comunali di Napoli lamentano l'impossibilità di incrociare i dati con i principali gestori di utenze domestiche (Enel, Telecom) a causa non solo dell'assenza del previsto accordo quadro regionale, ma anche di problemi tecnici degli stessi gestori legati alla difficoltà di diffondere dati privati ed al sistema di fatturazione dei consumi (Chieffo, Di Cicco e Trupiano, 2007). Pare che invece in altri comuni accordi con i gestori siano stati stipulati, ma non vi sono informazioni certe al riguardo.

²⁷ "Il beneficio del reddito di cittadinanza e delle misure collegate è riconosciuto annualmente per un massimo di 12 mesi" (Articolo n. 6 Regolamento attuativo).

I risultati di questo grande sforzo amministrativo mostrarono tuttavia tutti i limiti degli indicatori utilizzati. A Napoli²⁸ di fronte ad una platea di richiedenti pari a 34776 nuclei familiari, ne furono giudicati ammissibili 28565 e riuscirono a beneficiare della misura solamente i 3468 previsti. Poiché, come prevedibile, il reddito ISEE risultò pari a zero per una larghissima quota delle domande ammissibili (65,9%) e per la quasi totalità delle famiglie beneficiarie (99%), la selezione delle famiglie ai fini della graduatoria finale avvenne unicamente sulla base del valore del reddito stimato (Gambardella, Morlicchio e Ragozini 2007). Entrarono in graduatoria al primo posto a pari merito 1275 famiglie, ovvero il 36,8% delle famiglie beneficiarie, con un reddito stimato pari a zero, il che equivale a dire che nel 2003 queste famiglie non avevano sostenuto spese per il gas, per l'elettricità, il telefono o l'abitazione.

Una percentuale così elevata di beneficiari a reddito e consumo zero non segnala solo, come si potrebbe ritenere, l'esistenza di una condizione di estremo bisogno, ma anche di gravi irregolarità. Il problema è che nessuno degli indicatori di consumo previsti risultava facilmente controllabile nel contesto campano, e in particolare a Napoli. Le spese di abitazione si rivelarono in realtà difficilmente verificabili, poiché tramite l'ICI è possibile osservare la proprietà di un immobile, mentre generalmente i contratti di locazione non vengono registrati, laddove sappiamo che proprio nelle fasce di popolazione più deboli è maggiore l'incidenza di abitazioni in affitto. I controlli dei consumi per utenze domestiche (gas, telefono) si rivelarono anch'essi di dubbia efficacia, poiché a Napoli, data la grande diffusione di telefoni cellulari o di bombole a gas, non mancano abitazioni prive di linea fissa o di allacciamento alla rete urbana di distribuzione del metano. Per quanto riguarda la rete elettrica, i controlli si rivelarono difficili innanzitutto perché non venne stipulata a livello regionale la prevista convenzione con l'Enel, ma anche (e soprattutto) perché molte famiglie non presentavano spese per i consumi elettrici dato che allacci abusivi, soprattutto in alcuni quartieri di Napoli, sono molto frequenti. Paradossalmente, l'unico indicatore effettivamente controllabile, il possesso di un veicolo o di un motoveicolo, è anche il meno valido (Gambardella, 2007): data la non verificabilità degli altri parametri, il solo possesso di un'auto o di un motoveicolo, anche vecchio, diveniva sufficiente per essere automaticamente esclusi dalla misura, con la conseguenza che anche anziani ambulanti che utilizzavano un veicolo per lavorare ne rimasero esclusi. Alcune pratiche generali tendono a invalidare ulteriormente questo indicatore: per evitare spese burocratiche spesso i passaggi di proprietà di un'automobile, o la sua rottamazione, non vengono dichiarati, così come non è inusuale che i veicoli vengano registrati a nome di finti proprietari per evitare noie con il fisco, con il risultato che nemmeno attraverso i controlli effettuati a

²⁸ Nonostante le numerose richieste provenienti da più parti, i dati riguardo gli altri ambiti territoriali, in possesso di Sviluppo Italia, non sono mai stati resi pubblici. I risultati presentati in seguito derivano da un'analisi sui beneficiari del Reddito di Cittadinanza a Napoli effettuata dalla professoressa Gambardella, titolare di una specifica convenzione con il comune, e pubblicata in seguito (Gambardella, 2007).

pagamento con il PRA è possibile stabilire con certezza quali famiglie posseggano un'automobile.

Consumi irregolari (bombole del gas e utilizzo telefoni cellulari), allacci abusivi alla rete elettrica, mancata registrazione di contratti di locazione, inficiano dunque la possibilità del reddito stimato di costituire una stima plausibile del reddito reale, anche perché la difficoltà e il costo dei controlli rendono problematico l'utilizzo dei pochi indicatori considerati affidabili (Gambardella, 2007).

Le famiglie che entrarono subito dopo in graduatoria avevano un reddito stimato superiore allo zero, ma molto vicino a questa soglia; il primo valore valido del reddito stimato per la 1276esima famiglia beneficiaria era di 0,83 euro (annui!) e l'ultimo, per la 3469esima famiglia, di 260,22 euro annui. La prima famiglia esclusa presentava un valore di reddito stimato di 260,36 euro, con uno scarto di soli 0,14 euro di spesa annui rispetto all'ultima famiglia entrata in graduatoria. La differenza minima in termini di reddito tra beneficiari ed esclusi non costituì un'eccezione del Comune di Napoli, ma si rivelò tale per tutti gli ambiti territoriali, raggiungendo il suo massimo nell'ambito territoriale che aveva capofila Benevento, dove rimase tuttavia ferma all'irrisoria somma di 9 euro l'anno (Agodi e De Luca Picione, 2009).

In sintesi, anche quando gli indicatori di consumo non erano assenti, il reddito stimato ha assunto valori largamente inattendibili, per cui l'esito della selezione effettuata è per molti versi interpretabile come casuale, prodotto dai modi con cui si sono concretamente intrecciate le autodichiarazioni (spesso improbabili) dei richiedenti con i controlli amministrativi (difficoltosi e perciò scarsi), facendo sì che l'auspicato aumento di trasparenza nei procedimenti di erogazione degli interventi a sostegno del reddito, si traducesse in un incremento del peso della casualità nel discriminare tra nuclei che riuscirono ad accedere nella misura e nuclei che non vi riuscirono, pur rientrando tutti nella categoria di quelli definiti per decreto "poveri" (Gambardella, 2007; Agodi e De Luca Picione, 2009).

Il grande sforzo amministrativo richiesto ai comuni per il controllo preventivo della situazione economica dei beneficiari ebbe dunque come esito l'individuazione di una platea molto ampia di sicuramente poveri, ma la selezione tra loro, seppur molto gravosa, si rivelò in ultima analisi legata più alla casualità che ad effettive condizioni di maggior disagio.

I Percorsi d'Inclusione Sociale

Accanto all'erogazione del sostegno economico, il regolamento attuativo prevedeva l'attivazione di percorsi d'inclusione sociale che permettessero d'intervenire efficacemente sul complesso delle problematiche che interessano le famiglie e gli individui in povertà destinatari della misura, e annunciava l'impegno della Regione nella concreta attuazione di queste misure. La regia regionale, prevista dal regolamento attuativo, rimase tuttavia per lo più sulla carta. Gli atti e i provvedimenti successivi, che avrebbero dovuto regolarne il funzionamento, di

fatto non furono mai promulgati, il che impedì un effettivo riconoscimento di priorità dei beneficiari, che li ponesse in condizione di beneficiare prima (o più) di altri delle misure regionali esistenti (o attivate in seguito) per assicurare ad esempio la gratuità dei libri di testo, la facilitazione nell'uso dei trasporti cittadini, l'accompagnamento ai servizi previsti dalla l.r. 328, il contrasto all'emergenza abitativa, la formazione e l'emersione dal lavoro nero. Allo stesso modo, non furono mai garantiti finanziamenti ad hoc per lo sviluppo dei percorsi d'inserimento, all'infuori di 11 milioni destinati a tale scopo nel bilancio del 2006, e poi per gran parte utilizzati per far fronte ad esigenze ordinarie, e delle misure a favore dell'autoimpiego, affidate a Sviluppo Italia²⁹ con esiti controversi.

La gestione di questa importante componente del Reddito di Cittadinanza ricadde dunque in toto sulle spalle dei comuni, che in assenza di un quadro definito d'interventi e con risorse proprie limitate, si trovarono a gestire autonomamente anche i percorsi d'inserimento sociale. L'esito di questo processo fu che solo quei comuni in grado, per volontà e capacità organizzativa, ma anche perché in possesso delle risorse necessarie, di far fronte al carico amministrativo richiesto dall'erogazione del beneficio e dal controllo della posizione economica dei beneficiari, e allo stesso tempo di implementare autonomamente i percorsi d'inserimento, riuscirono a promuovere il Reddito di Cittadinanza in tutte le sue componenti.

Il caso del comune di Napoli sembra più una felice eccezione che la regola. Nel capoluogo campano, infatti, i beneficiari del Reddito di Cittadinanza furono inseriti nei cosiddetti "Programmi di Accompagnamento Sociali" individualizzati, gestiti dal terzo settore, che quanto meno furono in grado di prendersi carico delle esigenze più pressanti delle famiglie beneficiarie. Gli interventi realizzati erano volti a inserire i beneficiari della misura nei servizi esistenti, in particolare per le famiglie con presenza di anziani, minori o disabili, nel recupero formativo degli adulti, oppure negli interventi di assistenza sociale "classica" in casi di conflittualità familiare o violenza domestica.

A costituire un vero e proprio *vulnus* dell'esperienza campana, anche in questi casi più felici, furono però le politiche di orientamento, formazione e del lavoro. Le carenze di un contesto socio economico particolarmente difficile non facilitarono l'incontro con un'utenza selezionata tra la più complicata da inserire nel mercato del lavoro. Oltretutto, poiché il regolamento attuativo non condizionava l'erogazione del beneficio all'attivazione del beneficiario, gli uffici comunali erano privi di uno strumento utile nell'incontro con l'utenza per poterla inserire nei pochi percorsi d'inserimento disponibili. Fu tuttavia soprattutto l'assenza di una regia regionale a rendere difficile, se non impossibile, l'integrazione delle politiche sociali attivate con le politiche di orientamento, di formazione e del lavoro implementate a livello

²⁹ Dati certi riguardo alla collaborazione della Regione con Sviluppo Italia non è stato possibile averne nonostante le numerose richieste. Da quanto è emerso dalle interviste però i risultati delle misure di auto impiego sono marginali, riguardando solamente poche decine di beneficiari del RdC.

regionale, nazionale ed europeo. Rivelatrice in questo senso fu l'incapacità dell'amministrazione di intercettare le risorse provenienti dal Fondo Sociale Europeo per attuare i percorsi d'inserimento, risorse che invece si rivelarono fondamentali per l'attuazione degli stessi in altri contesti, ad esempio in Basilicata.

In sintesi, l'assenza di un quadro normativo, oltre all'effettiva difficoltà dell'utenza e del contesto socio economico campano, fecero sì che nei casi più fortunati il Reddito di Cittadinanza sia stato una pur fondamentale presa in carico delle situazioni di indigenza da parte dei servizi sociali, mentre in altri finì per limitarsi al sostegno economico, necessario per alleviare le condizioni di estrema indigenza delle famiglie beneficiarie, ma insufficiente a costituire un percorso di fuoriuscita dalla povertà, e in ogni caso molto lontano da quelle politiche di inclusione sociale di stampo europeo a cui il provvedimento si ispira.

I beneficiari del Reddito di Cittadinanza

L'Osservatorio per la sperimentazione del Reddito di Cittadinanza, così come le previste attività di monitoraggio e valutazione previste dal regolamento attuativo, non furono mai realmente istituiti. Per questo motivo, oltre che per l'impossibilità, lamentata da più parti, di accedere ai dati di Sviluppo Italia, per delineare le caratteristiche dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza bisogna far affidamento sui dati provenienti dal Comune di Napoli, unico ambito ad aver avviato, in collaborazione con la facoltà di Sociologia dell'Università Federico II, un'attività di monitoraggio sulla sperimentazione della misura³⁰.

Come abbiamo visto, la scelta di questi indicatori e di affidare un controllo preventivo delle dichiarazioni effettuate ai comuni comportò che le poche risorse comunali venissero impiegate nelle funzioni di controllo e verifica della situazione economica dei beneficiari, senza che poi si fosse in grado di selezionare i beneficiari sulla base di una effettiva "graduatoria del bisogno": molti dei nuclei familiari ammissibili ma esclusi, si trovavano in condizioni uguali se non peggiori di quelli che hanno beneficiato del Reddito di Cittadinanza. Paradossalmente, l'analisi dei richiedenti del RdC a Napoli, svolta dalla professoressa Gambardella, rileva come siano le famiglie con i consumi regolari e le famiglie numerose, i cui consumi sono maggiori e in cui è più probabile il possesso di un autoveicolo, a risultare (seppur involontariamente) discriminate dalla scelta degli indicatori. Più precisamente la misura sembra aver premiato le persone sole (la cui incidenza raddoppia passando dagli ammissibili esclusi ai beneficiari) e le famiglie mono genitoriali, e sistematicamente penalizzato le coppie con figli (la cui incidenza invece diminuisce tra i beneficiari rispetto agli ammissibili), specie quelle con membri aggiunti, contraddicendo in maniera evidente le stime nazionali, nonché le ricerche locali che mostrano come l'incidenza della povertà sia sistematicamente più alta per questo tipo di famiglie (cfr. Gambardella, 2007).

³⁰ I dati provenienti dal capoluogo campano sono d'altronde da un lato in grado di dar conto di una quota rilevante di beneficiari (e esclusi) dal Reddito di Cittadinanza, dall'altro permettono un confronto con l'esperienza precedente del Rmi.

Se si prova a tracciare un profilo del beneficiario-tipo del Reddito di Cittadinanza si rileva che quasi tre beneficiari su quattro hanno meno di 34 anni. Se per la maggior parte si tratta di minori, una delle sorprese più positive del Reddito RdC è di essere riuscito a intercettare i giovani in cerca di lavoro, una categoria sovente dimenticata dal welfare state italiano, che costituì oltre il 27,7% dei beneficiari. Seppur involontariamente, la grande rappresentazione di questa fascia di popolazione tra i beneficiari, oltre che risultato dell'assenza di aiuti pubblici nazionali nei confronti di questa categoria, è il risultato della scelta degli indicatori, che privilegia le persone sole e le famiglie con figli minori.

Tra i richiedenti del Reddito di Cittadinanza, il 23% (quindi oltre 8mila persone) è privo di un titolo di studio, il 29% possiede la licenza elementare, il 41% la licenza media, mentre solamente il 7% è in possesso di un titolo di studio superiore. Il lavoro, a conferma di quanto emerso nella valutazione del Rmi, costituisce un miraggio per i beneficiari del RdC: solamente lo 0,2% dei beneficiari risultava occupato (il 6,3% dei richiedenti esclusi). Queste percentuali confermano che il programma ha coinvolto famiglie in situazione di povertà estrema. Non esistono al momento dati riguardanti i possibili lavori irregolari dei beneficiari, ma da una ricerca condotta dalla professoressa Gambardella emerge che tutti i beneficiari del RdC a Napoli, anche tenendo in considerazione il reddito derivante da lavoro in nero, da trasferimenti pubblici o da aiuti provenienti dalle famiglie o dalle parrocchie, risultavano trovarsi ben al di sotto di qualsiasi soglia di povertà relativa o assoluta calcolata secondo i criteri utilizzati dall'Istat o dalla Banca d'Italia³¹. L'incapacità degli indicatori di selezionare all'interno dei nuclei familiari più deboli in Campania non significa dunque che la misura non sia arrivata a famiglie in stato di bisogno. Gli oltre 18mila nuclei familiari beneficiari si trovavano in condizione di estrema difficoltà, e per loro il Reddito di Cittadinanza è risultata essere una misura di vitale importanza.

L'azione di monitoraggio della misura svolta dai ricercatori della Federico II, dà un'ulteriore conferma di tale affermazione. Le famiglie beneficiarie, interrogate sull'uso prevalente del RdC, hanno citato per il 76,4% i beni alimentari, il 31,4% cure mediche e il 28,7% il pagamento delle bollette di casa; si tratta di spese del tutto ordinarie, ma anche di uscite che rimandano a bisogni essenziali, in precedenza non adeguatamente soddisfatti (Amaturo, Gambardella e Morlicchio, 2007). Spese "straordinarie", come spese di arredamento o elettrodomestici, sono dichiarate solamente dal 5,6%, in contrasto con quanto avveniva precedentemente con il Rmi, mentre sono del tutto residuali le spese per investimento lavorativo. Ciò nonostante, oltre il 65% delle famiglie dichiara che il RdC ha cambiato la loro situazione

³¹ Per riuscire ad utilizzare una soglia di povertà minimamente discriminante in grado di poter individuare vari gruppi in condizioni differenti di povertà la professoressa Gambardella, pur utilizzando come stima del reddito una cifra che tenga conto del reddito effettivamente disponibile delle famiglie, ha dovuto porre la soglia di povertà al 40% del reddito mediano equivalente delle famiglie meridionali, una soglia molto inferiore a quelle utilizzate nelle loro stime ufficiali dall'Istat e dalla Banca d'Italia.

economica, mentre solo 1.7% asserisce di non percepire cambiamenti di sorta. Questi dati paiono confermare l'impressione che il Reddito di Cittadinanza in Campania sia stato uno strumento importante per alleviare la povertà, senza che sia invece riuscito a innescare una dinamica che permettesse ai beneficiari di superare tale condizione di povertà.

Nonostante i limiti in termini di capacità di attivazione dei beneficiari, il Programma ha costituito perciò uno strumento importante capace di intercettare una platea di sicuramente poveri, di alleviarne le condizioni di disagio economico e in qualche caso fortunato anche di avviare un percorso che mirasse al superamento della condizione di bisogno (Gambardella, 2013)

Sulla base dell'esperienza effettuata – e delle valutazioni effettuate (Agodi e De Luca Picione, 2009; Amato, Gambardella e Morlicchio, 2007; Gambardella 2012) - era certamente possibile migliorare il disegno dell'intervento, intervenendo in particolare in alcune dimensioni in cui il RdC era evidentemente deficitario: importo economico eccessivamente rigido, criteri d'accesso che poggiavano su indicatori innovativi, ma poco sofisticati nella valutazione del reddito stimato e inadeguati alle reali necessità e capacità del territorio, limitato – se non assente - investimento nella struttura amministrativa e nella rete dei servizi territoriali che avrebbe dovuto favorire l'implementazione della componente di “attivazione” del RdC.

Tuttavia, tali elementi sono poco rilevanti nel processo di *policy-making* campano. Indipendentemente dai risultati raggiunti e mancati dal RdC, il cambiamento di giunta porta ad un'immediata abrogazione del Reddito di Cittadinanza. Nel giugno del 2010, a pochi mesi dall'insediamento della neo-nata giunta di centro-destra, l'Assessore alle politiche sociali annuncia ufficialmente la decisione di non erogare i fondi già stanziati dalla precedente giunta di centro-sinistra per evitare che altre risorse vadano sprecate per una misura giudicata *inadeguata* (cfr. Agodi e De Luca Picione, 2013). Oltre a innegabili considerazioni di ordine finanziario³², questa misura viene considerata uno dei simboli della precedente amministrazione, da eliminare per mostrare al proprio elettorato una discontinuità nei confronti della politica precedente. Tale decisione avviene indipendentemente da qualsiasi considerazione circa la capacità del RdC di affrontare povertà ed esclusione sociale: prima di procedere alla cancellazione della misura non vengono effettuati studi per verificarne l'efficacia né forniti dati empirici sulla base dei quali discuterne meriti e i difetti, ma ci si limita a sostenere che “in questi anni la misura non ha sortito alcun effetto sul fronte del contrasto alla povertà”³³.

³² In particolare sono da ricordare i drastici tagli alla spesa sociale regionale operati dal governo nazionale. Negli anni dal 2007 al 2011, il trend che ha caratterizzato i trasferimenti del Fondo Nazionale Politiche Sociali per la Campania è stato il seguente: 103 milioni di euro nell'anno 2007, 67 milioni nel 2008, 52 milioni nel 2009, 38 milioni nel 2010, 22 milioni nel 2011.

³³ Dichiarazione di Ermanno Russo, neo assessore all'Assistenza Sociale della giunta Caldoro al “Tavolo Assessorato Consiglio per nuove azioni di sostegno all'inserimento sociale”, riportato dal sito www.ermannorusso.it

Al contrario del caso lucano, il monitoraggio (previsto) non verrà mai realizzato e le valutazioni effettuate da accademici indipendenti non vengono prese in alcuna considerazione durante il processo di *policy-making*. Il cambiamento di maggioranza decreta nei fatti la bocciatura senza appello della misura. Nonostante l'elevata incidenza della povertà rende l'organizzazione e la mobilitazione dei gruppi sottoccupati e impoveriti più facile rispetto alle altre zone d'Italia, questi sono incapaci di organizzarsi e mobilitarsi in maniera efficace contro la sua abrogazione, mentre il declino degli attori politici che si sono spesi per la sua introduzione – ed in particolare Rifondazione Comunista - facilita ulteriormente tale decisione: al momento della sua cancellazione nessun attore politico, neppure all'interno dell'opposizione di centro sinistra, si oppone alla cancellazione della misura.

In questo contesto, nonostante il tasso di deprivazione materiale severa superi in questi anni costantemente il 20% (Tabella 8) il RdC non viene sostituito da alcun intervento organico di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, andando ad allargare ulteriormente la forbice tra bisogni della popolazione e risposte di *policy*.

5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Cittadinanza Solidale, il Programma di Contrasto a Povertà ed Esclusione Sociale (COPEs), il Reddito Minimo di Inserimento lucano (RMI) e il Reddito di Cittadinanza campano (RdC) hanno rappresentato risposte – più o meno parziali – ad un problema che attanaglia le regioni meridionali da decenni, ma che si è particolarmente aggravato negli ultimi anni: la diffusione della povertà, in particolare quella assoluta. Punto in comune di questi programmi coniugare il tentativo di sostenere economicamente individui in difficoltà economica con la richiesta di partecipare a percorsi che puntano all'ambizioso obiettivo del reinserimento lavorativo attraverso la ri-educazione al lavoro, percorsi formativi di e lavori di pubblica utilità.

Come noto, la realizzazione di tali interventi pone più di una sfida da un punto di vista amministrativo per le deboli capacità istituzionali dello stato italiano (Ferrera, 2000; Sacchi e Bastagli, 2005). Gli schemi di reddito minimo sono infatti programmi complessi per cui è necessaria una capacità di stimare efficacemente il reddito dei nuclei familiari oltre che di realizzare dei percorsi di inclusione sociale e, quando possibile, lavorativi. A questo proposito, tre sono le lezioni che pare importante ricordare alla luce delle esperienze analizzate.

La scarsa abitudine italiana a istituire controlli sui redditi più bassi della popolazione – settore in cui nell'ultimo decennio si sono fatti decisi passi in avanti - si riflette solamente nel caso campano in una oggettiva difficoltà a predisporre efficaci criteri d'accesso alla misura. Al contrario, in Basilicata, non emergono difficoltà particolari in questa dimensione, e i ritardi nell'implementazione delle varie misure sono dovuti ad altri fattori e ritardi soprattutto nel reperimento dei fondi. È oltretutto importante sottolineare come entrambe le misure abbiano intercettato una platea di individui

sicuramente poveri, e che i risultati dei controlli effettuati in entrambi i casi dalla Guardia di Finanza sembrano escludere che dinamiche di tipo “particolaristico – clientelare” abbiano caratterizzato la selezione dei beneficiari.

In secondo luogo, emerge la difficoltà dell'apparato amministrativo a gestire con efficacia una misura complessa che affianca al controllo delle situazioni di bisogno, l'erogazione monetaria e la programmazione di percorsi d'inserimento sociale. In tutti e quattro i casi la fase di progettazione è spesso gestita in maniera unilaterale dall'amministrazione regionale senza un grande coinvolgimento di attori chiave per l'implementazione dello stesso quali comuni e ambiti territoriali. Allo stesso tempo, la fase operativa è quasi esclusivamente sulle spalle dei comuni in assenza di adeguate risorse umane e finanziarie, di indirizzi precisi in merito alla comunicazione e all'interazione con altri soggetti istituzionali, di alcuna definizione delle competenze (e delle posizioni) necessari in ogni ambito territoriale per la realizzazione di tali programmi. Il buon esito di queste esperienze dunque sembra richiedere che vengano indirizzate risorse *ad hoc* per il reperimento e la formazione di personale specializzato, capace di gestire il rapporto con un'utenza spesso difficile e di predisporre percorsi d'inserimento sociale personalizzati con maggiori prospettive di successo.

Infine, una criticità che emerge in tutti i casi – pur in presenza di importanti differenze - riguarda la fragilità dei programmi di attivazione dei beneficiari degli schemi di reddito minimo, in particolare in regioni caratterizzate da livelli occupazionali inferiori alla media italiana, già di per sé bassa rispetto agli altri paesi appartenenti all'Unione Europea. Mentre emergono esperienze positive in termini di inclusione sociale, laddove i programmi realizzati sono stati spesso in grado di favorire una maggiore integrazione in particolare dei soggetti più lontani dal mercato del lavoro e con maggiori problematiche di natura psico-sociale, emerge purtroppo con chiarezza la poca incisività dei percorsi di attivazione lavorativa, che faticano da soli ad incidere positivamente sulla futura occupabilità dei beneficiari.

Tale considerazione non può prescindere dal complicato contesto del mercato del lavoro che caratterizza entrambe le regioni. Se da un lato le amministrazioni hanno tentato di dare una risposta al problema della povertà agendo “dal lato dell'offerta” del mercato del lavoro, proponendosi quindi di migliorare l'attrattività di alcune fasce di popolazione in difficoltà, permangono alcuni dubbi sulla possibilità di buona riuscita di queste misure senza agire contemporaneamente anche sul lato della domanda attraverso misure mirate di sviluppo economico che favoriscano la creazione di un bacino di assorbimento occupazionale. Alcune misure in questa direzione sono state adottate recentemente in Basilicata: infatti la principale fonte di finanziamento di questa misura, le royalties del petrolio, è stata divisa per il momento al 50% per misure di coesione sociale, tra cui il RMI stesso, e il restante 50% per misure di sviluppo economico.

Allo stesso tempo, occorre ricordare come gli schemi di reddito minimo sono innanzitutto schemi di contrasto alla povertà, e come tali andrebbero giudicati. I risultati di tali prestazioni dovrebbero quindi in primo luogo riguardare la riduzione della povertà, attraverso l'efficacia del trasferimento monetario (Sacchi 2016). A questo proposito, la continuità dell'esperienza lucana – insieme alle ancor più consolidate esperienze in Valle d'Aosta e nelle province autonome di Trento e Bolzano – rappresenta una *best practice* in Italia. La Basilicata, infatti, a partire da metà anni 2000 ha portato avanti in maniera continuativa la riflessione sulla necessità di arginare, nonostante le difficoltà di finanziamento, i problemi legati alla povertà e alla disoccupazione, fortemente acuiti poi a partire dal 2008 a seguito della crisi economica finanziaria. Lo stesso non si può dire della Campania, che invece non ha dato seguito all'esperienza del Reddito di Cittadinanza, ponendo fine alla stessa nel 2010.

Proprio quest'ultimo elemento consente di effettuare una riflessione di ambito più generale sugli interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale effettuati a livello regionale in Italia. Laddove in Basilicata è evidente come vi sia un processo di apprendimento istituzionale che, coniugato con alcune dinamiche più specificatamente "politiche", consentono la continuità istituzionale nonché un tentativo di rendere sempre più efficace l'intervento, questo non accade in Campania, laddove l'arrivo di una giunta di centro-destra conduce ad un immediato abbandono della misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Se è vero che sbagliando si impara (Gambardella, 2012), è evidente che questo possa accadere solamente quando la decisione di *policy* prenda quanto meno *anche* in considerazione l'evidenza empirica in merito ai risultati di un determinato programma.

Questo non è accaduto in Campania, così come non è accaduto in Friuli Venezia Giulia o nel Lazio (Natili, 2016). Al contrario, in Italia le decisioni in merito alla continuità o meno dei programmi regionali di reddito minimo dipendono da dinamiche di competizione politica piuttosto che da una valutazione dell'efficacia maggiore o minore di un intervento. Anche in periodo recente hanno introdotto schemi di reddito minimo regioni più e meno economicamente sviluppate, ma solamente in presenza di giunte regionali governate dal centro-sinistra, mentre le coalizioni di centro destra hanno evitato accuratamente di intervenire nel settore. Fattori legati a dinamiche di competizione politica rendono in Italia più difficile l'emergere di processi di *policy learning* e di *policy diffusion* (Shipan e Volden, 2008). Poiché il grado di "politizzazione" delle misure di contrasto alla povertà è maggiore che negli altri paesi europei, e non vi è ancora una forte condivisione tra le forze politiche in merito alla necessità di avere una misura di contrasto alla povertà estrema (Jessoula et al., 2014; Natili 2017), l'intervento delle regioni porta con sé il rischio della crescita delle disuguaglianze territoriali. Fino a quando il sostegno a tali prestazioni non sarà indipendente dal colore e dall'orientamento politico di chi governa, il ruolo delle regioni nel sostegno al reddito rimarrà poco funzionale per la creazione di un sistema di protezione del reddito equo ed efficace.

INTERVISTE

Intervista 1: Responsabile Nucleo di Valutazione e degli Investimenti Pubblici, Regione Basilicata, 4 dicembre 2017, Potenza

Intervista 2: Assessore alle Attività Produttive, Politiche dell'Impresa, Innovazione Tecnologica, 4 dicembre 2017, Potenza

Intervista 3: Segretario Generale UIL Basilicata, 4 dicembre 2017, Potenza

Intervista 4: Segretario Generale CGIL, 5 dicembre 2017, Potenza

Intervista 5: Direttore LAB, 5 dicembre 2017, Potenza

Intervista 6: Consigliere Regionale, Fratelli d'Italia, 5 dicembre 2017, Potenza

Intervista 7: Consigliere Regionale, ex SEL, attualmente Gruppo Misto, 6 dicembre 2017, Potenza

Intervista 8: Responsabile Unità di Direzione Servizi alla Persona, Ufficio Servizi Sociali, Comune di Potenza, 6 dicembre 2017, Potenza

Intervista 9: Consigliere Regionale, Movimento 5 Stelle, 6 dicembre 2017, Potenza

Intervista 10: Segretario Generale CISL Basilicata, 13 dicembre 2017 (telefonica)

BIBLIOGRAFIA

- Achilli R. (2007), *Rapporto di Prima Valutazione del Programma di Cittadinanza Solidale*, legge Regionale 3/2005, Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici, Regione Basilicata.
- Agodi, M.C., de Luca Picione, L. (2009), *Diritto al denaro o denaro per i diritti? Dal contrasto alla povertà ad un welfare delle opportunità*, Roma, Carocci.
- Amaturo, E., Barbato, L. e Castiello, C. (2004), *La valutazione della sperimentazione del Reddito Minimo d'Inserimento nel comune di Napoli* in "Rassegna Italiana di Valutazione", a. VIII, n. 30, 2004.
- Amaturo, E., Gambardella, D., Morlicchio, E. (a cura di) (2007), *In ultima istanza. Riflessioni sul Reddito di Cittadinanza*, Napoli, Dante & Descartes.
- APOF-IL (2012), *Report finale. Azioni formative APOF-IL*, Matera.
- Baldini, M., Bosi, P. e Matteuzzi, M. (2004), *Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto alla povertà: ipotesi di riforma*, in "Rivista delle Politiche Sociali", vol. 1, n. 2, pp. 147 – 166.
- Banca d'Italia (2016), *Economie regionali. L'economia della Basilicata*, rapporto n. 17, Roma.
- Basilicata Mezzogiorno (2013), *De Filippo vara la giunta e si dimette*, Quotidiano di informazione della Regione Basilicata, n. 332.
- Chieffo, G., Di Cicco, G. e Trupiano, B. (2007), *La specificità del Reddito di Cittadinanza a Napoli: dalla gestione del provvedimento alla progettazione delle misure di accompagnamento sociale*, in Amaturo, Gambardella e Morlicchio, (2007), *In ultima istanza. Riflessioni sul Reddito di Cittadinanza a Napoli*, Napoli, Libreria Dante & Descartes.
- De Luca R. e Maltese G. (2010), *Basilicata: il fattore DC nel vecchio e nel nuovo sistema elettorale, Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4 (pp. 791-805), Regione Emilia Romagna, Periodici Maggioli.
- Esposito, S. (2006), *Programmazione sociale in Campania: verso una nuova governance*, in "Autonomie locali e nuovi servizi sociali" n. 3, dicembre 2006, pp. 469 – 478, Il Mulino.
- Ferrera, M. (2000). *Targeting Welfare in a Soft State: Italy's Winding Road to Selectivity*. In N. Gilbert (a cura di), *Targeting Social Benefits: International Perspective and Trends* (pp. 157-186). New Brunswick: Transactions.
- Gambardella, D. (2007), *Il Reddito di Cittadinanza: un difficile esperimento di targeting*, in Amaturo, E., Gambardella, D. e Morlicchio, E. (2007), *In ultima istanza. Riflessioni sul Reddito di Cittadinanza a Napoli*, Napoli, Libreria Dante & Descartes.
- Gambardella, D. (2012), *La valutazione del Reddito di Cittadinanza a Napoli*, Milano, Franco Angeli.
- Gambardella, D. (2013) *Sbagliando si impara. Lezioni dalla sperimentazione del Reddito di Cittadinanza campano*, Autonomie locali e servizi sociali, n. 2, pp. 223 – 235.
- Granaglia, E. e Bolzoni, M. (a cura di) (2010), *Il reddito minimo di inserimento. Analisi e valutazioni di alcune esperienze locali*, Quaderno Commissione Indagine Esclusione Sociale.

- Graziano P. (2004), *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane, coesione e lavoro a confronto*, Bologna, Il Mulino.
- Intesa Regione – Sindacati (2014), *Protocollo di Intesa Regione Basilicata, CGIL, CISL e UIL*, Potenza.
- Intesa Regione, MISE e MEF (2016), *Protocollo d'intesa tra il Ministero dello Sviluppo Economico il Ministero dell'Economia e Finanze e la Regione Basilicata*, Roma.
- Jessoula M. (2009), *La politica pensionistica*, Bologna, Il Mulino.
- Jessoula, M., Kubisa, J., Madama, I. and Zielenska, M. (2014). *Understanding convergence and divergence: old and new cleavages in the politics of minimum income schemes in Italy and Poland*. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 30, 2, pp. 128 – 146.
- Lumino, R. e Morlicchio E., (2013), *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero un'esperienza fallimentare?* *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, pp. 235-48
- Madama I. (2010), *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Madama I., Jessoula M. e Natili M. (2014), *Minimum income: the Italian trajectory*, LPF Working Paper 1/2014, Torino, Centro Einaudi.
- Madama I., Jessoula, M. (2015), *Alleanza contro la Povertà e reddito minimo: perché può essere la volta buona*, in Caritas, *Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015: Le politiche contro la povertà in Italia*, Roma: Caritas.
- Milio S. (2010), *Quantità e qualità della spesa. Un'analisi comparata delle regioni Obiettivo 1*, in Nanetti Y. e Leonardi R. (a cura di), *Effetto regione in Basilicata, le sinergie dello sviluppo*, Milano, Franco Angeli Srl.
- Monaco M.P. (2000), *Interventi in tema di lavori socialmente utili*, in Amato et al. (2000), *Il diritto del lavoro, della flessibilità e dell'occupazione*, Padova, Cedam.
- Musella, M. (2005), *Il Reddito di Cittadinanza: una misura contro la povertà*, in Falciatore, M.G. e Musella, M. (a cura di) (2005) *Dignità sociale tra povertà e diritti: la Legge Regionale 2/2004 e la sperimentazione del Reddito di Cittadinanza in Campania*, Roma, Carrocci.
- Nanetti Y. e Leonardi R. (2010), *Effetto regione in Basilicata, le sinergie dello sviluppo*, Milano, Franco Angeli Srl.
- Natili, M. (2016) *Schemi regionali di reddito minimo tra sviluppi di policy e dinamiche di politics. I casi di Friuli Venezia Giulia e Lazio*, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, Vol 1/2016, pp. 87-114
- Natili, M. (2017) *Explaining different trajectories of minimum income schemes. Groups, parties and political exchange in Italy and Spain*. *Journal of European Social Policy*.
- Natili, M., Gallotta, M., Stocco, L. e Jessoula, M. (2017) *Reddito minimo, dignità, solidarietà: RED pugliese e RES emiliano romagnolo a confronto*, LPF Working Paper 4/2017, Torino, Centro Einaudi
- Parrella M. (2010), *L'economia della Basilicata tra il 1986 e il 2001*, in Nanetti Y. e Leonardi R. (a cura di), *Effetto regione in Basilicata, le sinergie dello sviluppo*, Milano, Franco Angeli Srl.
- Putnam D., Leonardi R. e Nanetti Y. (1987), *Il caso Basilicata*, Bologna, Il Mulino.
- Regione Basilicata (2009), *Stato di Attuazione del Programma regionale di contrasto delle condizioni di povertà e di esclusione sociale Art. 24 L.R. n.31 del 24 dicembre 2008: proposta per la programmazione 2009-2010*, Documento di Indirizzo, Regione Basilicata.

- Regione Basilicata (2014), *Interventi di inclusione sociale nell'ambito del PO FSE 2007-13: focus sul Programma COPEs*, report di valutazione, Servizio di Valutazione Strategica ed Operativa del POR FSE 2007/13, Regione Basilicata.
- Sacchi, S. (2016), *Imparare dall'esperienza: l'Europa in Gori* (Ed.) *Il reddito d'inclusione sociale. La proposta dell'alleanza contro la povertà in Italia per un nuovo welfare*, Bologna: Il Mulino.
- Sacchi, S. e Bastagli, F. (2005). *Striving Uphill but Stopping Halfway* in M. Ferrera (a cura di) *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Londra, Routledge.
- Saraceno, C. (2016) *Contro la povertà si recita ancora a soggetto* disponibile su <http://www.lavoce.info/archives/39531/contro-la-poverta-si-recita-ancora-a-soggetto/>
- Saraceno, C. (2016) *Lotta alla povertà: serve un Piano coerente* disponibile su <http://www.lavoce.info/archives/43088/lotta-poverta-serve-piano-coerente/>
- Sestito, P. e Tangorra, R. (2004), *Rapporto ISEE 2004*, Presidenza del consiglio dei ministri e Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
- Shipan, C.R. e Volden, C. (2008) *The Mechanisms of Policy Diffusion*, American Journal of Political Science, Volume 52, Issue 4, pp. 840–857.
- Spano, A., Trivellato, U. and Zanini, N., (2013) *Le esperienze italiane di misure di contrasto alla povertà: che cosa possiamo imparare?*, in *Economia e società regionale. Oltre il ponte*, vol. 2013/2, n. 2, pp. 141 -180.