

Materiali di lavoro 1

UNA RASSEGNA DEI PROGRAMMI NAZIONALI E REGIONALI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN ITALIA¹

Ugo Trivellato

1. Una chiarificazione preliminare: il “reddito di cittadinanza” non è un *passpartout*

Reddito di cittadinanza: un reddito *universale*, che garantisce a qualunque persona un trasferimento monetario a prescindere dalle sue condizioni economiche, slegato da qualsiasi obbligo.

Un’ipotesi interessante, approfondita soprattutto sul piano della “filosofia sociale”. È largamente impraticabile per ragioni vuoi economiche vuoi di accettabilità sociale.

Reddito minimo (di inserimento, di solidarietà attiva, garantito, di inclusione sociale): un intervento specificamente inteso a contrastare la *povertà* delle famiglie, sottoposto solo alla selettività sulla condizione economica (\equiv *universalismo selettivo*).

- (i) Consta di un trasferimento monetario il quale integra il reddito familiare delle famiglie “povere” fino a una data soglia, detta appunto soglia di povertà.
- (ii) Al trasferimento monetario vengono affiancate azioni di sostegno sociale e, per le persone in età attiva e abili al lavoro, azioni di attivazione al lavoro, in una logica di obblighi reciproci (la cosiddetta “condizionalità”).

NB. Importante distinzione fra:

soglia di **povertà relativa:** es., per UE il *rischio* di povertà relativa è fissato al 60% del reddito disponibile mediano equivalente.

soglia di **povertà assoluta:** corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto di un dato paese e per una determinata famiglia, è considerato essenziale per uno standard di vita accettabile (per l’Italia, vedi Istat, 2009).

Misure categoriali di integrazione dei redditi di particolari categorie di persone o famiglie (integrazione al minimo, pensione sociale, *bonus* incapienti, *bonus* utenze, carta acquisti, ecc.): di

¹ Traccia per la presentazione a due incontri seminariali (Roma 25 e 2 luglio 2013), largamente basata su P. Spano, U. Trivellato e N. Zanini, *Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: che cosa possiamo imparare?*, Paper tecnico n. 1/2013, elaborato nell’ambito del gruppo di lavoro coordinato da Cristiano Gori per l’introduzione del *Reddito d’Inclusione Sociale*, Proposta per un patto aperto contro la povertà, Versione del 24/07/2013 (www.redditoinclusione.it).

tipo assistenziale, non connesse ad alcuna iniziativa di responsabilizzazione e attivazione dei soggetti interessati.

In Italia, sono le sole operanti a livello nazionale. Esse:

- risultano **poco efficaci** nell'abbattere la povertà. I trasferimenti assistenziali in Italia abbattano il rischio di povertà relativa solo del 19,7%, la terz'ultima performance fra i 27 paesi UE che nel loro insieme presentano un abbattimento medio del 35,2%, con metà di essi che superano il 40% (Eu Silc, per il 2011);
- mostrano **poca equità** e efficacia redistributiva: del 21,4% della spesa per integrazioni al minimo e del 13,1% per cento della spesa per pensioni sociali, per un insieme di circa 2,8 miliardi di spesa pubblica, beneficiano famiglie che trovano collocazione nei decili più elevati (8°, 9° e 10°) della distribuzione calcolata secondo la nuova Isee, con un reddito disponibile medio equivalente o superiore ai 21mila euro annui (Bosi P. *et al.*, *lavoce.info*, 14.06.2013).

2. Portando l'attenzione sul reddito minimo

Prospetto 1: *Policy questions* sulle caratteristiche basilari di una misura reddito minimo

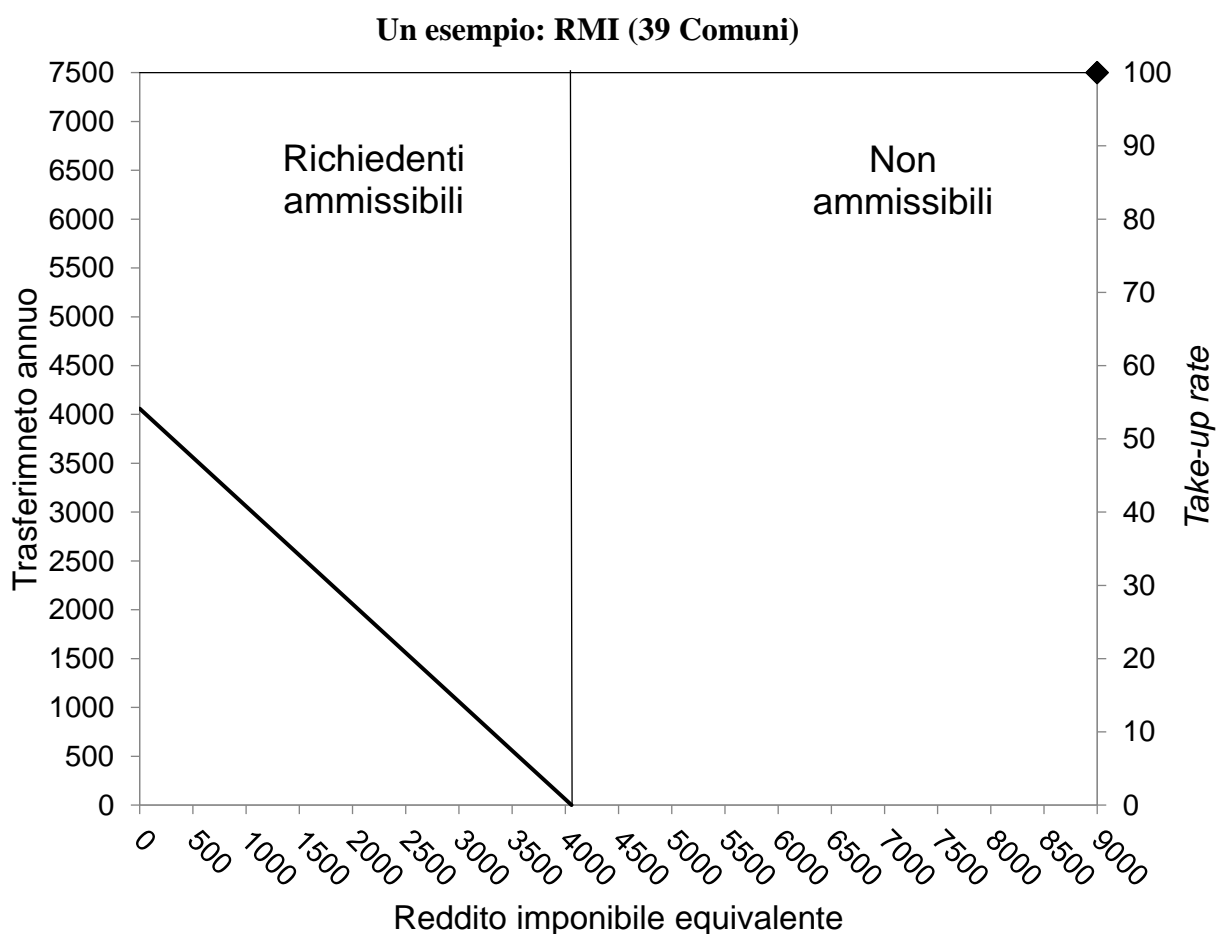
A1. Ammissibilità alla Misura	<i>Universalismo selettivo (con criterio per la determinazione della/e soglia/e di povertà) vs. restrizione a categorie o vincolo del finanziamento</i>
A2. Entità del trasferimento monetario	<i>Trasferimento monetario variabile, che integra il reddito familiare fino alla soglia di povertà, vs. fisso</i>
A3. Affiancamento di altri interventi	<i>Presenza vs. assenza di interventi di sostegno sociale e di attivazione al lavoro con condizionalità</i>
A4. Continuità della misura	<i>Progressività e continuità nel tempo (con assorbimento di misure categoriali) vs. intervento “una tantum” o comunque transitorio</i>

Prospetto 2: *Policy questions* sugli aspetti di gestione di una misura di reddito minimo

B1. Criterio per la determinazione del reddito e della soglia	Tipicamente riferito a famiglia anagrafica, con (i) scale di equivalenza oppure con (ii) soglie variabili di povertà assoluta
B2. Modalità per identificare e confermare i beneficiari	Centralizzate o gestite tramite i Comuni o tramite soluzioni “miste”
B3. Attività per individuare falsi positivi e falsi negativi	Presenza, intensità ed efficacia delle soluzioni tese a identificare falsi positivi e falsi negativi
B4. Tempestività dell'erogazione ai beneficiari	Come tempo che intercorre dal bando alla prima erogazione e poi come periodicità delle successive erogazioni
B5. Svolgimento di azioni di sostegno sociale e/o di attivazione al lavoro	Azioni mirate a indurre comportamenti corretti (cura dei minori, obbligo scolastico, ecc.) e integrazione sociale; azioni di attivazione al lavoro che si configurano come condizionalità per i beneficiari
B6. Ruolo svolto dagli attori	Stato e Regioni con funzioni di regolazione e controllo; Comuni (meglio se in forma associata) – in particolare i loro servizi sociali –, più Centri per l'Impiego (CpI), scuole e istituti regionali di formazione, distretti socio-sanitari, Terzo Settore
B7. Risorse destinate alla politica	Stanziamento destinato alla misura e suo possibile aggiustamento; ammontare della spesa a consuntivo
B8. Monitoraggio e valutazione degli effetti	Se e come siano svolte attività sistematiche di monitoraggio dell'intervento e di valutazione dei suoi effetti

3. Esperienze italiane, nazionali e regionali, di “reddito minimo” negli ultimi 15 anni

- Reddito minimo di inserimento (RMI) (1998)
- Reddito di cittadinanza (RdC) della Regione Campania (2004);
- Promozione della cittadinanza solidale (PCS) della Regione Basilicata (2005);
- Reddito di base (RdB) della Regione Friuli Venezia Giulia (2006);
- Reddito minimo di garanzia (RMG) della Regione Lazio (2009);
- Reddito di garanzia (RG) della Provincia autonoma di Trento (2009)
Simili quelle di Val d’Aosta e Bolzano]
- Carta acquisti o social card (SC) (2008)
- Sperimentazione della nuova social card (SCS) in Comuni con > 250 mila ab. (2012)



4. Una peculiare sequenza di programmi

- Avvio: un programma nazionale, RMI, in chiave di “sperimentazione”; abbastanza promettente.
- Segue una sequenza di programmi regionali: parecchio diversificati, in prevalenza di breve durata.
- Fase recente: ripresa di due interventi nazionali, in chiave categoriale e marginale.

5. L’interazione di due cesure: politica e istituzionale

▪ **Una prima cesura: il ciclo politico.**

Nel 2003 chiusura del RMI, sostituito da un fantomatico “reddito di ultima istanza”;

Nel 2008 chiusura, dopo 7 mesi, del RdB Friuli.

È un secco cambiamento di rotta.

▪ **Una seconda cesura: la riforma del titolo V della Costituzione**

Spostamento di funzioni/poteri anche in campo sociale e assistenziale alle Regioni.

Iniziativa vivace, ma in molti casi profondamente inadeguata di alcune Regioni.

▪ **“Veduta corta” e provvisorietà degli interventi ci consegnano una forte ritardo, anche culturale.**

Con la crisi, finanziaria e poi economica del 2008/9, prevale la preoccupazione per gli aspetti attinenti al lavoro, in una logica categoriale imperniata sugli “ammortizzatori sociali in deroga”.

6. Universalismo selettivo, razionamento e logica categoriale

- *Universalismo selettivo*

RMI

Friuli-Venezia Giulia, PaT

- *Universalismo selettivo con razionamento*

Campania, Basilicata

- *Categoriale*

Social Card (> 65 anni; famiglie con bambini < 3 anni)

- *Categoriale con razionamento*

Lazio (*persone* disoccupate o in cerca di 1^a occupazione)

Social Card Sperimentale (senza lavoro tutti i membri in età lav. e 1 < 18anni)

7. Peculiarità (e incongruenze) nella prova dei mezzi e nell'intervento

- *Campania:*

ripartizione previa del finanziamento per “ambiti” territoriali, in base alla popolazione residente;

riferimento a reddito familiare non equivalente (≡ soglia fissa, indipendente dalla composizione della famiglia);

trasferimento monetario fisso (indipendente dal reddito della famiglia).

- *Lazio:*

riferimento a reddito *personale* imponibile;

trasferimento monetario fisso (indipendente dal reddito personale).

NB: Soprattutto in Campania e Lazio, largamente **assenti misure di attivazione e condizionalità (un punto critico!)**.

Salve poche eccezioni, debolezza o *tout court* **assenza di un accurato monitoraggio e di valutazione degli effetti** (avendo metabolizzato anche il rito della “clausola valutativa”: art. 8 della legge sul RMG del Lazio).

Per tutti, vedi *Prospetti 3 e 4 e Figura 1*, tratti da P. Spano, U. Trivellato e N. Zanini, *Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: che cosa possiamo imparare?*, Paper tecnico n. 1/2013 (www.redditoinclusione.it).

Prospetto 3: Sinossi delle caratteristiche basilari delle misure nazionali e regionali di contrasto della povertà (importi annui in € a prezzi 2011)

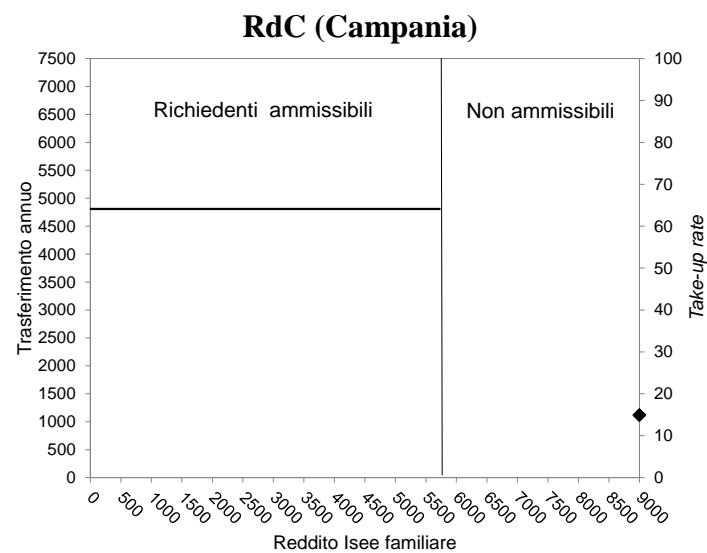
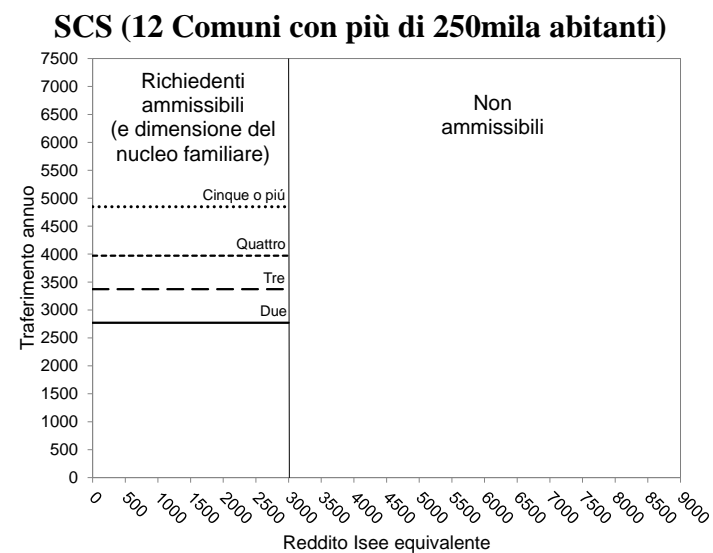
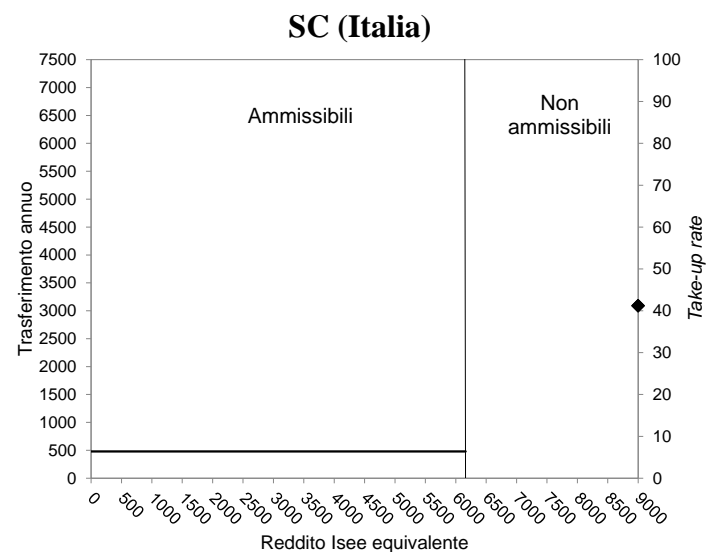
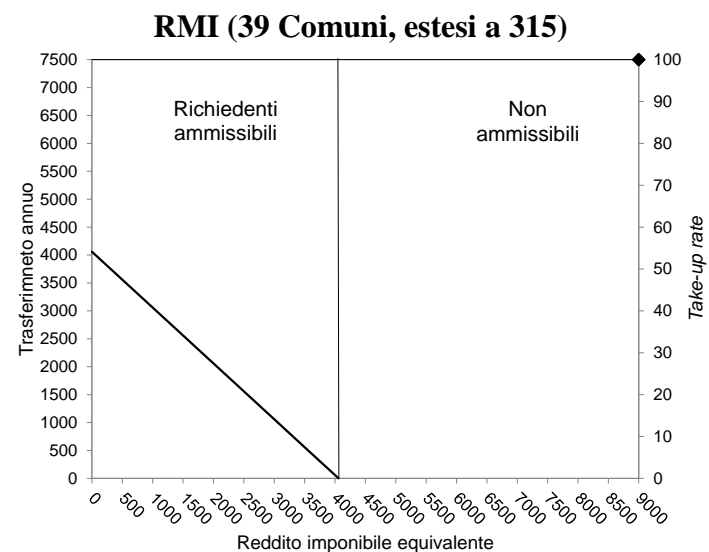
Misure	Periodo	Caratteristiche basilari			
		<i>Universalismo selettivo (con soglia di povertà) vs. restrizione a categorie o vincolo del finanziamento</i>	<i>Trasferimento monetario variabile (in relazione alla soglia di povertà) vs. fisso</i>	<i>Presenza di interventi di sostegno sociale e di attivazione al lavoro con condizionalità</i>	<i>Continuità nel tempo vs. intervento “una tantum” o comunque transitorio</i>
Nazionali					
Reddito minimo di inserimento (RMI)	Dal 1999 al 2003	Universalismo selettivo: - residenza di 12 mesi per cittadini di stati dell'UE, di 36 mesi per quelli non dell'UE o apolidi - reddito familiare imponibile a fini Irpef inferiore a € 4.059 equivalenti (rivalutati annualmente) - patrimoni mobiliari o immobiliari come possibile criterio di esclusione	Trasferimento monetario variabile che porta il reddito familiare equivalente alla soglia di povertà	Interventi di integrazione sociale e attivazione nel mercato del lavoro personalizzati con condizionalità (accettazione del programma di integrazione e della eventuale offerta di lavoro), applicati in modo discrezionale dai diversi Comuni	« Sperimentazione » in 39 Comuni nel 1999-2000, poi estesa ad altri 267 Comuni (componenti di patti territoriali che includevano alcuni dei 39 Comuni) e conclusa definitivamente nel 2004
Carta acquisti o social card (SC)	Dal 2009 al 2012	Limitata ai cittadini italiani . Categoriale in base al requisito anagrafico , con ammissibilità ristretta a (i) famiglie con figli fino a 3 anni e (ii) persone con più di 65 anni Reddito Isee inferiore a € 6.162 (rivalutati annualmente)	Trasferimento monetario fisso di € 480 annui , accreditati bimestralmente, con vincoli all'utilizzazione (non rivalutati)	Non previsti	Misura strutturale con vincolo sulla durata del finanziamento, dipendente dagli stanziamenti del bilancio statale e da donazioni e liberalità
Nuova social card sperimentale (SCS)	Dal 2013	Selezione “a bando”: - residenza di 1 anno per cittadini di stati della UE e per extra-comunitari “lungo soggiornanti” - reddito: Isee inferiore a € 3.000 - requisiti familiari: almeno un componente con meno di 18 anni - requisiti lavorativi: senza lavoro tutti i componenti in età lavorativa	Trasferimento monetario variabile in ragione della numerosità del nucleo familiare “ristretto”: annualmente, € 2.772 per un nucleo di 2 persone, € 3.372 per un nucleo di 3, € 3.972 per un nucleo di 4, € 4.848 per i nuclei di 5 o più componenti.	Attivazione prevista a carico dei Comuni, con progetto personalizzato sottoscritto dal beneficiario e vincolante a pena di decadenza dal beneficio	Sperimentazione circoscritta ai 12 Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti per attuazione di progetti personalizzati, <i>social experiment</i> con trattati pari a metà ÷ 2/3 dei nuclei beneficiari

Regionali					
Campania: Reddito di cittadinanza (RdC)	Dal 2004 al 2010	Residenza nella regione da 60 mesi Reddito familiare inferiore a € 5.725	Trasferimento monetario fisso di € 4.809 annui , pagati mensilmente	Previsto l'impegno a seguire i percorsi di inserimento, di fatto (con eccezione del comune di Napoli) mai attuato	Sperimentazione triennale (2004-2006) prorogata due volte, ma interrotta nel 2010
Basilicata: Programma di promozione della cittadinanza sociale (PCS)	Dal 2007 a oggi	Selezione "a bando": - residenza da 24 mesi - reddito Isee inferiore a € 3.961	Trasferimento monetario variabile che porta il reddito familiare equivalente prossimo alla soglia di povertà, con un tetto massimo (es. € 3.906 per famiglie con un solo componente)	Prevista la firma del beneficiario su un patto vincolante a pena di decadenza dal beneficio	Sperimentazione biennale, rinnovata per un altro biennio. Attualmente, in attesa di conferme dalla programmazione del FESR
Friuli-Venezia Giulia: Reddito di base per la cittadinanza (RdB)	Dal 2007 al 2008	Universalismo selettivo con forti caratteri di temporaneità per sostenere progetti di autonomia personalizzati. Richiesti: - residenza da almeno 12 mesi in regione - reddito CEE inferiore a € 5.425 equivalenti	Trasferimento monetario variabile che porta il reddito familiare equivalente alla soglia di povertà, per un massimo di 24 mesi	Prevista la firma del beneficiario su un patto vincolante a pena di decadenza dal beneficio	Sperimentazione interrotta dopo meno di un anno dei 5 previsti
Lazio: Reddito minimo di garanzia (RMG)	Dal 2009 al 2010	Categoriale "a bando": ristretto a persone disoccupate o in cerca di prima occupazione iscritte a un CpI (più lavoratori precariamente occupati e lavoratori senza retribuzione) Richiesti, inoltre: - residenza da 24 mesi - reddito personale imponibile inferiore a € 8.344	Trasferimento monetario fisso di € 7.301 annui (eccezione fatta per i lavoratori discontinui, per i quali vale la differenza tra reddito e soglia)	Attivazione prevista, ma non realizzata , di prestazioni indirette da parte di Comuni e Province. Rinvio agli obblighi conseguenti all' iscrizione a un CpI , ma esclusione della decadenza se l'offerta di lavoro rifiutata non è «congrua».	Sperimentazione , interrotta dopo 1 anno di 3 previsti
Provincia Autonoma di Trento: Reddito di garanzia (RG)	Dal 2009 a oggi	Universalismo selettivo: - residenza da 36 mesi nella provincia di Trento - reddito ICEF inferiore a € 6.780 equivalenti (non rivalutati)	Trasferimento monetario variabile che porta il reddito familiare equivalente alla soglia di povertà	Patto di servizio con l'Agenzia del Lavoro, pena la decadenza dal programma Progetto di integrazione sociale per soggetti con problematiche particolari	Misura strutturale , soggetta a modificazioni e adeguamenti e rifinanziata annualmente

Prospetto 4: Sinossi delle principali modalità di realizzazione di selezionate misure di contrasto della povertà, di interesse nella prospettiva dell'adozione di un intervento strutturale ispirato all'universalismo selettivo

Misure	Modalità salienti								
	Criteria per la determinazione del reddito	Modalità per presentare la domanda	Tempestività erogazione	Attività contro falsi positivi	Azioni di sostegno sociale e/o attivazione al lavoro	Ruolo dei diversi attori	Monitoraggio e valutazione degli effetti	Beneficiari: qualche numero	Spesa pubblica per la misura
Reddito minimo di inserimento (RMI)	Reddito familiare imponibile ai fini Irpef , reso equivalente con un'opportuna scala	A bando comunale	Entro 60 gg. dalla presentazione della domanda e verifica dei requisiti	Previste , a discrezione dei Comuni Es. di Foggia	Previste, con responsabilità dei Comuni	Ruolo centrale dei Comuni	Previsti. Realizzato solo il monitoraggio , valut. impraticabile	Nel primo biennio: 35.000 famiglie in 39 Comuni	Oltre 220 milioni di euro spesi per la prima speriment. Biennale
Carta acquisti o social card (SC)	Reddito Isee	A sportello presso le Poste Spa	Immediata , a fronte della verifica dei requisiti	Non previste	Non previste	Struttura per la gestione: MEF, INPS e Poste	Prevista relazione annuale al Parlamento, mai presentata	535.412 persone rispetto al target di 1.300.000	207 milioni di euro fino al 2011
Nuova social card sperimentale (SCS)	Reddito Isee	A bando comunale	Entro 120gg. dall'entrata in vigore del regolamento comunale	Previste	Responsabilità dei Comuni	Prevista erogazione da parte di Comuni , CpI, sanità, istruzione terzo settore	Previsti, con valutazione degli effetti tramite esperimento randomizzato	Si prevede una copertura del 25% del bacino teorico degli ammissibili	50 milioni di euro per 12 mesi
Friuli-Venezia Giulia: Reddito di base per la cittadinanza (RdB)	Reddito CEE: Indicatore della condizione economica e patrimoniale	A sportello	Entro 1 mese il patto provvisorio ed entro 4 mesi il patto definitivo	Previste, ma non realizzate	Responsabilità dei Comuni	Previsto un ruolo attivo per Comuni , CpI, CAF, ASL	Prevista, sia intermedia che finale, ma non realizzata	4.264 domande accolte in 6 mesi tra 2007 e 2008	25,2 milioni di euro in 6 mesi tra 2007 e 2008
Provincia Autonoma di Trento: Reddito di garanzia (RG)	Reddito ICEF: Indicatore della condizione econ. familiare + controllo sui consumi	A sportello , presso i CAF convenzionati	Prima erogazione il 21 del mese successivo a quello della presentazione della domanda, poi mensile	Condotte a livello provinciale, soprattutto su residenza e partecipazione a azioni di attivazione al lavoro	Responsabilità dell' Agenzia del Lavoro e dei Servizi Sociali provinciali	Ruolo centrale della amministrazione provinciale e attivo di CAF e dei CpI	Posta in atto fin dalla delibera attuativa e tutt'ora in corso	Circa 7.000 famiglie beneficiarie, quasi la metà straniera	Mediamente 17 milioni di euro circa all'anno (0,1% del PIL provinciale)

Figura 1: Requisiti di reddito per l'ammissibilità, trasferimento monetario e *take-up rate* delle misure di contrasto della povertà considerate: una semplificata rappresentazione grafica (per reddito e trasferimento monetario importi annui in € a prezzi 2011) ^a



Segue Figura 1

