

Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Gruppo di lavoro sul reddito minimo

La proposta di un
Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)
in rapporto ad altre esperienze italiane

Paolo Bosi, *Capp, Università di Modena e Reggio Emilia*
Ugo Trivellato, *Università di Padova e Irvapp*

Milano, 3 dicembre 2013

Verso una misura nazionale di contrasto della povertà e dell' esclusione sociale

- Una misura che si caratterizza per
 - l' **universalità** (nei riguardi dei poveri),
 - il riferimento alle **risorse economiche familiari** e
 - la previsione di un percorso di **integrazione sociale e attivazione economica** dei beneficiari, in una logica di “**obblighi reciproci**”.
- Una misura
 - che manca nel sistema di protezione sociale italiana,
 - e che costituisce l' indispensabile, ma problematica, evoluzione verso l' “universalismo selettivo” delle recentemente avviata Carta acquisti sperimentale.

Outline

1. Insegnamenti da esperienze italiane
- 2. La proposta del SIA***
3. Le altre proposte, in particolare presentate in Parlamento

*** Gruppo di lavoro sul reddito minimo:**

Maria Cecilia Guerra (Presidente), Massimo Baldini, Tito Boeri, Paolo Bosi, Andrea Brandolini, Daniele Checchi, Cristiano Gori, Elena Granaglia, Vito Peragine, Emanuele Ranci Ortigosa, Stefano Sacchi, Chiara Saraceno, Antonio Schizzerotto, Giovanni Tria, Ugo Trivellato

e Gruppo tecnico del MLPS (R.Tangorra, C.Berliri, S.Colombini e D.Pacifico)

e, inoltre, collaborazione di M.R. Marino e R. Zizza (Banca d' Italia)

1. Insegnamenti da esperienze italiane

- Un avvio promettente: il **Reddito minimo di inserimento (RMI)**, programma sperimentale realizzato nel 1999-2000 in 39 Comuni (poi esteso a oltre 300, fino al 2003): ispirato all' "universalismo selettivo", condizionato cioè solo alla prova dei mezzi; con integrazione del reddito familiare "equivalente" (per numerosità della famiglia) fino alla soglia di povertà; con azioni di inclusione e attivazione.

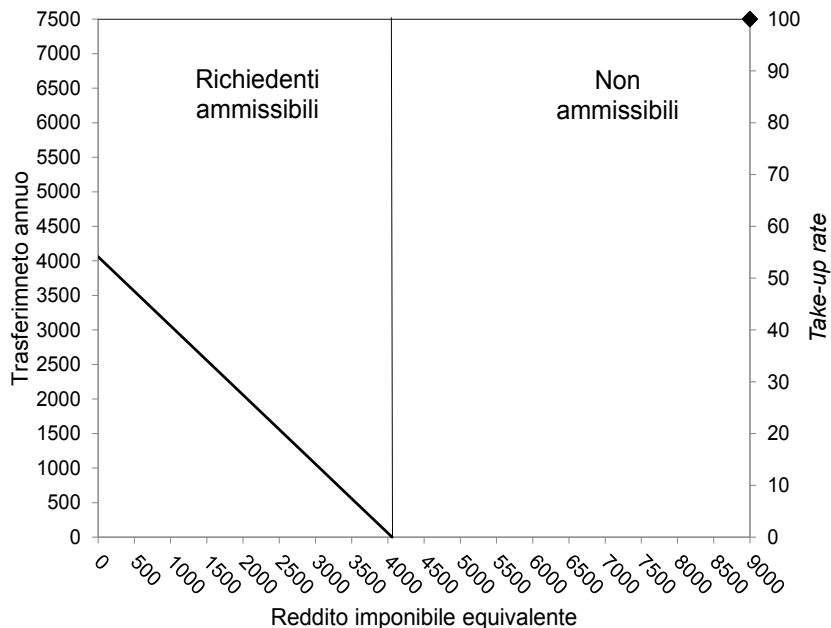
- **Due cesure** agli inizi degli anni 2000:
 - il **ciclo politico**, con chiusura del RMI, sostituito da un fantomatico "reddito di ultima istanza";
 - la **riforma del titolo V della Costituzione**, con forte rafforzamento delle competenze delle Regioni anche in tema di "assistenza".
- esito: esperienze diversificate, molte di breve durata, delle Regioni: alcune sul solco della filosofia del RMI (es.: Friuli Venezia Giulia; Basilicata; PaT); altre decisamente discutibili quanto ad equità ed efficienza (Campania, Lazio).

1. Insegnamenti da esperienze italiane

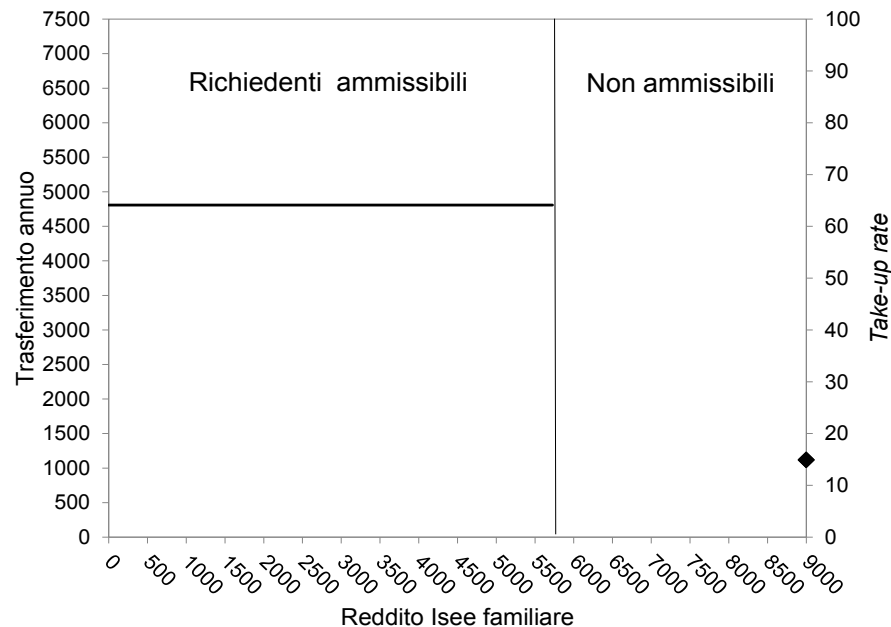
Esempio di **Campania** (che chiama impropriamente la misura “Reddito di cittadinanza”):

riferimento al reddito familiare (indipendentemente da numerosità della fam.);
trasferimento monetario fisso (indipendente dal reddito familiare);
senza la componente di inclusione/attivazione (salvo a Napoli);
fortissimo razionamento (*take-up rate* dell' ordine del 17%).

RMI



RdC di Campania



1. Insegnamenti da esperienze italiane

- Con la **crisi del 2007-08**: ripresa di iniziativa nazionale di contrasto della povertà, ma in chiave minimale e (forzatamente) categoriale:
 - **Carta acquisti (SC)** : - per persone > 65 anni e per famiglie con bambini < 3 anni;
 - reddito Isee inferiore a 6.000 €, rivalutati annualm.;
 - trasferimento monetario (fisso) di **480 € annui**.
 - **Carta acquisti sperimentale (SCS)**: limitata a 12 Comuni > 250mila ab. *[più tutti i comuni del Sud (con cofinanziamento FSE)]*:
 - per nuclei familiari “ristretti” con almeno un componente < 18 anni e con tutti i componenti in età lavorativa senza lavoro;
 - reddito Isee inferiore a 3.000 €;
 - trasferimento da € 2.772 a 4.848 annui (2-5 persone) “a bando”
+ progetti personalizzati di presa di carico (con randomizzazione).

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

Le motivazioni

- Assenza nel nostro ordinamento, a differenza che nella quasi totalità dei paesi europei, di un istituto nazionale di sostegno per tutte le persone in difficoltà economica.
- Gli strumenti esistenti sono indirizzati quasi esclusivamente alla popolazione anziana e alle persone con disabilità, in ogni caso a “categorie”:
 - a parità di condizioni di povertà, individui e famiglie possono contare, quando vi siano, su sostegni pubblici molto diversi.
- L'Italia spende per la lotta alla povertà in modo poco efficace e soprattutto in misura sensibilmente inferiore della media dei paesi UE.
- La forte caduta dei redditi delle famiglie italiane nell'attuale recessione e l'aumento preoccupante dei tassi di **povertà assoluta**:

	2007		2012	
	Numero	% su residenti	Numero	% su residenti
Famiglie povere	975	4,1	1.725	6,8
Persone povere	2,427	4,1	4.814	8,0

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

E' una misura nazionale

Sostegno al reddito di chi si trova in povertà,

- **garantito a tutti e con le medesime modalità,**
- **ovunque risiedano sul territorio nazionale.**

Si configura come

**un livello essenziale delle prestazioni
ai sensi dell'art. 117 c. 2 lett. m della Costituzione.**

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

... universale

- Non condizionato al sussistere di una qualche caratteristica individuale o familiare, **salvo l'insufficienza di risorse economiche.**
- L'“**universalismo selettivo**” differenzia nettamente il SIA dagli altri trasferimenti economici esistenti nel sistema di protezione sociale italiano, storicamente ispirati a “**criteri categoriali**”, con frammentazione degli interventi.
- La scelta universalistica risponde innanzitutto a un principio di equità: **l'uguaglianza di fronte al bisogno.**
Esso rappresenta un importante fattore di coesione sociale, facendo dipendere la titolarità del beneficio da un principio di solidarietà condivisa dall'intera comunità nazionale.
- L'imminente (oggi?) revisione dell'Isee dovrebbe rappresentare un significativo **avanzamento nella capacità di realizzare la prova dei mezzi**, indebolendo la preferenza accordata ai criteri categoriali anche per sfiducia nella capacità amministrativa di accertare i redditi.

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

... di contrasto della povertà

Obiettivo prioritario è il contrasto della **povertà assoluta**:

- riservato ai singoli e ai nuclei familiari poveri,
- basato su una prova dei mezzi effettuata secondo criteri articolati e omogenei a livello nazionale.

**NB. Non è quindi un “reddito di cittadinanza”,
universale e incondizionato,**

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

... di inclusione e di attivazione

- L'erogazione del sussidio è accompagnata da un **patto di inserimento** che gli **individui che appartengono al nucleo familiare beneficiario stipulano con i servizi sociali locali, il cui rispetto è condizione per la fruizione del beneficio**. Il patto è differenziato a seconda delle caratteristiche individuali e la sua realizzazione è sorvegliata a livello locale.
- **Le attività di inserimento: strumento di inclusione sociale e di attivazione, in accordo con la strategia europea di inclusione attiva**, articolata sui tre pilastri del sostegno economico, di mercati del lavoro inclusivi e di servizi personalizzati.
- **Si tratta innanzitutto di consentire e richiedere, ai beneficiari, comportamenti che ci si aspetta da ogni buon cittadino.**
- Nel caso degli **adulti**, ad es., vanno richieste **esperienze formative e di riqualificazione professionale e la partecipazione al mercato del lavoro, e va inoltre valorizzato l'impegno in attività di cura verso minori e/o familiari non autosufficienti**. Pur cercando di evitare che tali responsabilità producano un'esclusione da occasioni formative e di lavoro, esse dovranno essere tenute in conto nel definire il piano di inclusione con il, più spesso, la beneficiaria.
- Nel caso dei **minori**, si tratta anche di sollecitare l'esercizio attivo delle responsabilità genitoriali riguardo alla **frequenza scolastica e alle prassi di prevenzione per la salute**.

2. Sostegno per l' inclusione attiva (SIA)

... a base familiare, ma con attenzione per gli individui

Il SIA prende a riferimento il nucleo familiare,

che dovrebbe avere una definizione affine a quella utilizzata nella normativa del nuovo Isee (con esclusione della popolazione istituzionalizzata),

- **sia per la prova dei mezzi,**
- **sia per l' importo del trasferimento monetario.**

Non va però trascurata anche la dimensione individuale.

È compito dei servizi sociali locali assicurare che l' intestatario formale del trasferimento garantisca che del beneficio fruiscano tutti i componenti in base al loro bisogno e che da tutti il patto venga rispettato.

Le misure di attivazione sono infatti rivolte ai singoli componenti della famiglia.

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

... per coloro che sono legalmente residenti in Italia

Il SIA è indirizzato a chi risiede stabilmente sul territorio nazionale, a regime inclusi gli immigrati legalmente residenti. L'accesso alla prestazione andrebbe condizionato a un periodo minimo di residenza in Italia, non superiore a due anni.

In una fase iniziale, transitoria, appare ragionevole limitare l'accesso a quanto previsto come standard minimo dalle norme e dalla giurisprudenza comunitaria (extra-comunitari c.d. "lungo-soggiornanti").

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

Livello di riferimento della prestazione

- è dato dal **costo di un paniere di consumo di beni e servizi** di mercato e di fruizione di beni e servizi collettivi ritenuto **decoroso sulla base degli stili di vita prevalenti**.
- Articolato in relazione a più fattori:
 - la composizione del nucleo familiare,
 - le differenze territoriali nel costo della vita, muovendo dalle soglie di povertà assoluta calcolate dall'Istat,
 - la disponibilità di servizi collettivi.

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

Ammontare della prestazioni monetaria

è pari alla

**differenza tra il livello di riferimento
(o di una sua quota a seconda dei vincoli di finanziamento)**

e

le risorse economiche della famiglia

Le risorse economiche sono misurate dal

Reddito familiare complessivo (a fini Irpef) .

con l'inclusione ulteriore di tutte le prestazioni socio-assistenziali,
attualmente esenti

- tenendo però conto delle problematiche specifiche della disabilità,
- al lordo del costo dell'abitazione (effettivo o figurativo che sia),
- al lordo delle imposte sui redditi (Irpef).

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

Soglie patrimoniali all'accesso

facendo riferimento alla disciplina della componente dell'Isee patrimoniale.

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

Comportamenti di consumo

Opportunità di considerare come criterio di esclusione dall'accesso al programma o, più opportunamente, come strumento di controllo in funzione di accertamenti successivi, anche la

**presenza di consumi che rappresentino
indizi di adeguatezza o benessere economico.**

Meccanismi già utilizzati come strumento di controllo a livello regionale e anche nella Carta acquisti sperimentale.

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

Durata

In assenza di evidenti comportamenti di azzardo morale, mantenimento della misura **fintanto che persista lo stato di bisogno.**

I sostenitori della temporaneità sono solitamente preoccupati di non attenuare l'impegno manifestato dai beneficiari per migliorare la propria condizione. Noi riteniamo che tale aspetto possa essere tenuto sotto controllo in altro modo, prevedendo una **riconsiderazione periodica** (per esempio, ogni sei mesi) della situazione complessiva del beneficiario (situazione economica e adesione effettiva al patto personalizzato, con ottemperanza delle condizionalità previste).

In ogni caso, l'accesso alla misura dovrà essere possibile in modo **continuo durante l'anno** e non limitato a scadenze di bandi o altro.

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

Erogazione del trasferimento

L' **INPS** sembra essere il soggetto ragionevolmente più adatto a erogare le prestazioni monetarie, essendo l' ente presso cui sono centralizzate le informazioni necessarie per la prova dei mezzi.

La modalità di erogazione del beneficio preferibile è il semplice **trasferimento monetario**.

Potrebbe anche essere utilizzata una (flessibile) **carta di debito**, qualora nella sperimentazione in corso con la Carta acquisti si rivelasse uno strumento tecnicamente efficiente, anche per il possibile coinvolgimento di gruppi commerciali, che si dimostrino disponibili a concedere sconti sugli acquisti realizzati nelle rispettive reti di vendita.

2. Sostegno per l' inclusione attiva (SIA)

Gestione del SIA sul territorio

Articolazione delle funzioni

- **Via legislativa:** criteri di accesso al SIA
- **Inps:** controllo dell' ammissibilità per gli aspetti relativi alla valutazione della condizione economica ed erogazione del trasferimento monetario
- **Operatori decentrati:** fanno perno su una aggregazione distrettuale dei Comuni (di massima gli **Ambiti socio-assistenziali**) con compiti di: accoglimento delle domande dei beneficiari e definizione delle condizionalità per l' accesso al beneficio insito nei piani personalizzati.

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

Monitoraggio e valutazione d'impatto

Vanno svolti in modo coordinato a livello centrale e locale.
Vanno accertate e valutate

- **l'efficacia dell'azione amministrativa**, sin dall'avvio dell'esecuzione del programma, con particolare attenzione ai profili organizzativi dell'attività degli enti locali e alle relazioni tra i diversi livelli di governo:
 - pubblicizzazione del programma presso la popolazione-obiettivo
 - **interventi coordinati – dei Servizi sociali d'Ambito, dei Centri per l'impiego, delle scuole, dei Distretti socio-sanitari, delle organizzazioni del terzo settore** – per l'inclusione sociale dei beneficiari.
- **il contributo del programma al raggiungimento degli obiettivi** dello stesso, sino al conseguimento – quando possibile – dell'autonomia economica e la conseguente uscita della famiglia dalla povertà.

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

Previsioni di costo del programma

- Ricerche condotte utilizzando modelli di microsimulazione - ancorché svolte sulla base di ipotesi parzialmente diverse da quelle qui suggerite – indicano **un costo a regime dell'ordine di 7-8 miliardi**. Ma altre opzioni possono essere valutate.
- Il programma consentirebbe di **raggiungere circa il 6% delle famiglie del paese**.
- Associando al SIA **una riforma delle misure attuali di sostegno delle responsabilità familiari** (Assegno unico per i figli, in sostituzione delle detrazioni per familiari a carico e dell'assegno al nucleo familiare), utilizzandole in modo più razionale e selettivo **a parità di risorse attualmente impiegate, il costo aggiuntivo del SIA a regime potrebbe essere dimezzato**.
- Nella valutazione del costo dei servizi non rientra il potenziamento dei Servizi per l'impiego, sui quali sono già in corso programmi di riforma.

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

Il finanziamento del programma a regime e in una fase di transizione

- **Possibili** fonti di finanziamento si possono rinvenire all'interno o in prossimità dell'area della protezione sociale (ad es., riordino pensioni di guerra indirette, contributo di solidarietà da parte di percettori di redditi elevati, riordino detrazioni fiscali Irpef, inasprimento imposizione concorsi a premio, lotto, lotterie): con **potenzialità di finanziamento di almeno 4 miliardi.**
- Un ulteriore percorso di finanziamento può essere realizzato con una **riforma delle attuali erogazioni a contrasto della povertà (pensioni sociali e pensioni integrate al minimo)**, che riduca la quota di tali prestazioni ora destinate a nuclei familiari che appartengono ai **due/tre decili superiori della distribuzione della condizione economica misurata dall'Isee.** Queste risorse sono valutabili in **2-3 miliardi.**
- Risorse finanziarie attualmente dai Comuni in programmi di contrasto della povertà o per finalità ad esso complementari, valutabili nell'ordine di **800 milioni di euro.** Parte di queste risorse potrebbe essere liberata dall'introduzione del SIA e incanalata nel finanziamento dei servizi per le attività di inserimento, integrando il finanziamento degli enti locali previsto dal federalismo fiscale. La loro destinazione allo scopo indicato potrebbe essere tutelata da norme che definiscano **livelli essenziali di assistenza formulati in termini di spesa dedicata e di standard di servizi.**

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

Il finanziamento del programma a regime e in una fase di transizione

- Le caratteristiche del **SIA** hanno elementi in comune, ma anche molte differenze con la **Carta acquisti sperimentale**, appena avviata.
- Anzitutto il **diverso impegno di risorse finanziarie**, così esigue nel caso della sperimentazione da influenzare il disegno del programma, che ha accentuato, per necessità e non per scelta, i **criteri categoriali** nella definizione dei beneficiari.
- L'adesione al principio di universalismo del SIA porta a preferire soluzioni transitorie in cui, anziché attenuare gradualmente le condizionalità, **si realizzi immediatamente un programma universale** eventualmente **limitando le prestazioni** nella fase iniziale.

2. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

Il finanziamento del programma a regime e in una fase di transizione

- In questa prospettiva, è importante rendersi conto che in assenza di un ***limite minimo di impegno finanziario*** risulterebbe molto difficile giustificare l'imponente sforzo organizzativo che la proposta del SIA comporta e, nel rispetto del principio fondamentale dell'universalità, fornire un sostegno decorosamente significativo ai beneficiari.
- Sulla base delle ricerche disponibili, questo limite potrebbe essere collocato in circa **1,5 miliardi**.
- Con esso si potrebbe approssimativamente coprire il gap tra reddito familiare e il 50% della soglia di povertà assoluta.

3. Tanti progetti presentati in Parlamento o elaborati da associazioni/centri di studio

- Il **progetto “ReIS”** (Reddito d’ inclusione sociale”) promosso da Acli e Caritas e il **progetto Irs/Capp** sono **vicini al SIA** e, in parte, hanno fornito elementi per il suo disegno.
- Diverso è il caso per le tre proposte presentate in Parlamento da:
 - **PD:** Reddito minimo di cittadinanza attiva
 - **Sel:** Reddito minimo garantito
 - **M5S:** Reddito di cittadinanza (ma nei fatti è un RM!).

3. Tanti progetti presentati in Parlamento o elaborati da associazioni/centri di studio

Differenze salienti rispetto al SIA e tra loro:

▪ **Aventi diritto quanto a cittadinanza/residenza:** lontano M5S che lo limita a “cittadini stranieri residenti da almeno due anni in territorio italiano, che dimostrano di aver lavorato in Italia nell'ultimo biennio per un numero di ore ≥ 1.000 ovvero essere stati titolari di un reddito netto pari o superiore a 6000 € complessivi nei due anni precedenti” [NB. Violate norme europee].

▪ **Ammissibilità in base a universalismo selettivo:** tutte e tre le proposte restringono l' ammissibilità ad **adulti potenziali lavoratori o lavoratori precari**, peraltro con varianti non banali: (i) Pd: età da 18 anni a pensionabile; (ii) Sel: + lavoratori autonomi; (iii) M5S: esclusione di 18-25enni senza qualifica o diploma professionale. Vi

sono **disattenzione per minori, esclusione di giovani non qualificati** (inclusi i disabili?) o **esclusione di famiglie** di anziani pensionati.

E' intaccato il principio dell' universalismo selettivo.

3. Tanti progetti presentati in Parlamento o elaborati da associazioni/centri di studio

- **Condizioni economiche per l' accesso:** lontani
 - Sel: reddito **personale imponibile** < 8.000 € (e reddito familiare e soglie patrimoniali da definire) e
 - M5S: reddito **personale netto** (+ complicata redistribuzione entro famiglia); posizione patrimoniale non considerata.
- **Soglia e scala di equivalenza:** a differenza del SIA, che ha soglie territoriali variabili e scala Isee,
 - soglia è fissa (per nucleo di “single” 600 € mensili Sel e M5S; 500 € Pd);
 - scala di equivalenza Pd è rozza (+ 1/3 per membro a carico), quelle di Sel e M5S sono più generose dell' Isee.
- **Trasferimento monetario:** lontano Sel, con trasferimento **fisso**.
- **Obblighi reciproci e attivazione:** presenti soprattutto per il **lavoro**, e in M5S con accentuazione della logica del “workfare”.

3. Tanti progetti presentati in Parlamento o elaborati da associazioni/centri di studio

- **Enti erogatori e di gestione amministrativa:** lontana dal SIA la proposta, comune, di **Centri per l'impiego** come principale ente di gestione (per Pd e M5S con supporto di Comuni).
- **Durata:** lontano Pd (un anno, rinnovabile una sola volta).
- **Stima del costo:** M5S max. 19 miliardi di €; indeterminati gli altri (con costi attesi alti per Sel, anche per ulteriori prestazioni: trasporto gratuito locale e regionale, concorso a pagamento forniture servizi pubblici, erogazioni aggiuntive per esigenze straordinarie di protezione e sostegno, ecc.)

Cominciando a tirare le fila ...

Vi sono sensibilità e orientamenti solo in parte comuni,
e non tutti persuasivi.

Si intravedono comunque le premesse
per un confronto costruttivo in vista di un
disegno credibile e condiviso di
misura nazionale di contrasto della povertà e
dell' esclusione sociale,
che abbia nel SIA il suo perno.

Cominciando a tirare le fila

I punti critici:

- Evitare un torsione impropria della misura in chiave **lavoristica**: serve, ma solo in parte, per recuperare al lavoro; e serve per rispondere a molti altri bisogni di **tutti i poveri** [*vedi relazione Sacchi*].
- Evitare pressapochismo nel definire **regole e meccanismi organizzativi complessi**. Ad es.: forti dubbi sulla *titolarità individuale del beneficio* e sulla *centralità dei Cpl*.

Le “technicalità” qui sono sostanza, decisive per la fattibilità
- Essere attenti a **costi sostenibili nel medio-lungo periodo**, anche con una messa a regime progressiva della misura.