

Il reddito minimo di inserimento

Rolando A. Borzetti

24-01-2003

Il reddito minimo di inserimento: la storia

Il reddito minimo di inserimento (Rmi) è stato proposto per la prima volta in Italia nel 1995 a seguito di uno studio di Commissione di Indagine sulla Povertà e l'Emarginazione. Secondo la Commissione, pur esistendo misure locali di sostegno al reddito, mancava uno strumento non categoriale, non frammentato, certo e che non consentisse troppi margini di discrezionalità. La compresenza di sistemi locali di assistenza economica portava in sé elementi di disuguaglianza a parità di bisogno. Il sistema di welfare italiano era quindi privo di una misura trasparente e omogenea nei criteri di accesso e di erogazione, nei diritti e nei doveri. Successivamente la prrposta è stata ripresa nella Commissione Onofri nel 1997 nell'ambito del progetto complessivo di riforma del welfare state italiano. Nel ridisegno del welfare italiano, il minimo vitale si configurava come ammortizzatore sociale da erogare in caso di esaurimento del diritto al primo (sospensione temporanea con la conservazione del posto di lavoro) e secondo livello di protezione (trattamenti di disoccupazione per i lavoratori che perdono una precedente occupazione).

Secondo la Commissione Onofri, il minimo vitale doveva agire come rete di protezione a cui qualsiasi cittadino poteva accedere per trovare sostegno economico e/o offerta di opportunità e servizi. I destinatari erano tutti maggiorenni con risorse inferiori a una certa soglia di reddito, valutata su base familiare. Lo scopo del minimo vitale era il reinserimento nel mondo del lavoro dei beneficiari. La gestione spettava all'ente locale e quindi doveva avvenire in una logica di integrazione con le politiche assistenziali locali e con le politiche attive del mercato del lavoro.

Gli studi della Commissione povertà e della Commissione Onofri erano concordi nell'affermare che in Italia mancava una misura, presente in molti stati europei, omogenea sul territorio nazionale, in grado di garantire un reddito di ultima istanza, che quindi impedisse al singolo e alla famiglia di cadere al di sotto della soglia di povertà. Così nel 1998, il Governo decideva di introdurre, seppure in via sperimentale, l'Istituto del Rmi: nella legge finanziaria (legge 449/97) si prevedeva uno stanziamento per realizzare la sperimentazione definita dal successivo decreto legislativo 237/98, iniziata nell'ottobre del 1998 e conclusasi lo scorso dicembre 2000.

dal [REDATTORE SOCIALE](#)

Oggi: Reddito minimo d'inserimento, l'esperienza può dirsi conclusa. Braccio di ferro Governo-Comuni ed erogazione per soli 6 mesi. Ma cresce la povertà in Italia.

Di Francesco Paolini

Il braccio di ferro tra governo e comuni continua. Tuttavia la decisione è ormai presa: neanche le briciole ci saranno per coloro che a partire dal prossimo giugno si troveranno con redditi al di sotto di 269 euro. La Finanziaria ha, infatti, cancellato il Reddito minimo di inserimento (Rmi). Nulla da fare per le 165 mila persone che attualmente percepiscono la misura.

Introdotta nel 1998 in via sperimentale in 39 comuni dalla legge "Turco", e poi estesa nel 2000 ad altri 267, il Rmi è una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, che agisce sostenendo le condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale. A distanza di quattro anni dall'avvio può definirsi un'esperienza conclusa. Il governo ha respinto un emendamento che prevedeva di rifinanziare il Rmi. Il sottosegretario al welfare, Pasquale Viespoli, rincara la dose: "Il Rmi ha esaurito la sua funzione. Si tratta di vedere come traghettare i comuni dal vecchio al nuovo". In realtà, l'ultima novità è che il Rmi continuerà ad essere erogato anche per i prossimi sei mesi. Secondo quanto ipotizzato dal ministero del welfare, lo stato dovrebbe sborsare 35 milioni di euro ed altrettanto i comuni, attraverso un fondo sociale speciale da istituire presso le regioni. Sarebbe una soluzione temporanea per traghettare gli enti locali verso il reddito di ultima istanza: il nuovo strumento disegnato dalla delega di riforma degli ammortizzatori sociali non ancora avviato tantomeno definito.

Nel frattempo l'Istat lancia l'allarme: la povertà dei minori aumenta, mentre aumentano anche i lavoratori poveri. Per il 2002 l'Istituto stima 2.707.000 famiglie in condizione di povertà relativa, che nel Mezzogiorno riguarda il 25% della popolazione, e 954 mila nuclei familiari in condizioni di povertà assoluta (rispettivamente il 12,3% del totale ed il 4,3%). A fronte di questi dati emerge un vuoto legislativo evidente. A livello nazionale esistono misure di garanzia solo per gli anziani e i disabili. A queste si aggiungono, poi,

l'assegno al nucleo familiare per le famiglie di lavoratori dipendenti poveri e l'assegno per i nuclei poveri con almeno tre figli minori. Per tutti gli altri casi, l'esistenza di misure di sostegno è legata esclusivamente alle politiche messe in atto localmente da regioni, province e comuni.

Ma, in pratica, che cosa è il Rmi? E' uno strumento costituito da trasferimenti monetari e da programmi di inserimento, che hanno lo scopo di perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti destinatari mediante programmi personalizzati. Si tratta di progetti che spaziano dall'intervento di tipo occupazionale a quello di cura e sostegno familiare, da quello formativo/scolastico a quello di integrazione socio/relazionale. Attraverso il Rmi l'Italia aveva applicato, sia pure a titolo sperimentale, una misura di sostegno ai redditi bassi, già presente in tutti i paesi dell'Unione europea ad eccezione della Grecia. Si era riconosciuto il ruolo delle misure di garanzia del reddito dal punto di vista di un generale ripensamento del welfare, partendo dal presupposto che per risolvere il problema del lavoro possa essere necessario risolvere prima i problemi della povertà economica con adeguati sostegni di reddito e quelli dell'emarginazione sociale con incisive azioni di inserimento. Occorre precisare, tuttavia, che non basta essere disoccupati per avere diritto al Rmi. In sostanza, occorre essere poveri e la soglia è molto bassa: una persona che vive sola e ha un reddito di 269 euro mensili ne è esclusa.

Il governo, tuttavia, ha preso un'altra strada da tempo. Già la scorsa estate il [Patto per l'Italia](#) spiegava che data l'impossibilità di individuare i soggetti aventi diritto, il Rmi sarebbe potuto sopravvivere solo come programma regionale, co-finanziato in misura minore dal Fondo nazionale per le politiche sociali. Tradotto: solo le regioni più ricche potranno, in futuro, introdurre un loro Rmi. Quelle del Sud, dove risiedono due poveri su tre, dovranno stare a guardare, date le loro basse capacità impositive. In questo senso la delega al livello locale di uno strumento come il Rmi rischia di produrre una forte discrezionalità, se non si definiscono criteri e standard a livello nazionale.

Sul Reddito minimo di inserimento emergono due questioni centrali che richiedono un approfondimento specifico. In particolare: la sperimentazione può considerarsi fallita rispetto alle intenzioni previste dalla legge Turco? Inoltre il cofinanziamento stato-regioni prospettato dal governo può risolvere le criticità emerse?

Per rispondere a queste domande costituisce un'utile base il Rapporto di valutazione condotto sui 39 comuni del primo biennio, previsto nella legge e realizzato da due istituti qualificati (Irs e Cles) e dalla Fondazione Zancan. Il ministro per la solidarietà sociale avrebbe dovuto presentare tale Rapporto al Parlamento entro il 31 giugno del 2001. Ad oggi non si è ancora svolto il dibattito parlamentare. I commenti che seguono sono, quindi, basati su una versione non ufficiale della valutazione, che costituisce anche la principale fonte per impostare un dibattito informato.

La nota dolente riguarda la gestione dei programmi di inserimento. Il punto è che per decreto il finanziamento e la gestione stessa sono affidati ai comuni. Considerando che gli enti locali sono stati selezionati seguendo il principio della forte concentrazione di bisogni, e non di risorse finanziarie e professionali, il risultato appare prevedibile. I costi medi per il personale in relazione a ciascun nucleo sono largamente differenziati su base territoriale: ammontano a 225 euro al sud, a 490 al centro ed a 775 al nord. Inoltre, fra i costi di organizzazione e gestione dei programmi di inserimento è possibile distinguere tra spese amministrative, riguardanti gli oneri connessi ai costi del personale aggiuntivo necessario per la gestione stessa del Rmi, ed altre spese. In realtà, nel caso di molte amministrazioni (12 su 39) non sono state sostenute spese amministrative, tanto meno quelle di gestione in generale.

Risultati alla mano, si può provare a qualificare il Reddito minimo di inserimento come strumento efficace di inserimento occupazionale, di inclusione sociale e/o di assistenza. In termini più tecnici, si può mirare a comprendere se ed in che misura il tasso di uscita dal Rmi (inteso come il grado di "successo" del programma e definito dal rapporto tra il totale delle persone uscite dal bisogno ed il totale delle persone beneficiarie) mostra delle relazioni significative con alcune delle variabili utilizzate. Le righe seguenti sintetizzano alcuni aspetti che emergono dall'analisi.

Primo: come era prevedibile, il contesto locale ha influenzato notevolmente l'andamento della sperimentazione, anche perché i comuni hanno dovuto accollarsi il finanziamento dei costi di gestione dei programmi di inserimento. La variabile che individua la

costituzione di un apposito ufficio Rmi mostra una correlazione positiva con il tasso di uscita, anche se di modesta entità, mentre appare rilevante, ai fini del successo del programma, la collocazione della sperimentazione nella circoscrizione centro-settentrionale. Decisamente più modesto, invece, l'impatto della diversa collocazione politica della maggioranza consiliare.

Secondo: la qualità dei progetti di inserimento non sembra aver influenzato la possibilità di uscire dal bisogno di ricevere il Rmi. In effetti, il numero di dimessi supera quello degli inseriti in programmi in ben dodici comuni ed in altrettanti non è stata finanziata la gestione dei progetti stessi. La sperimentazione suggerisce che le amministrazioni, soprattutto nel Mezzogiorno, sono state per lo più incapaci di fornire e di monitorare efficacemente questi servizi di "attivazione". Ciò potrebbe ridimensionare la valutazione di coloro che giudicano il Rmi come uno strumento di inserimento occupazionale. In ogni caso, vi sono dubbi che in aree con un tasso di disoccupazione del 50% (questo è il caso di alcuni comuni coinvolti nella sperimentazione) i programmi di formazione possano avere un qualche effetto rilevante sull'occupazione, oltre quello di fornire lavoro agli insegnanti stessi. Nei casi migliori, pertanto, il Rmi ha creato occupazione laddove esiste un mercato del lavoro. Peraltro studi recenti hanno messo in discussione l'efficacia dei programmi di formazione in quanto tali, che coinvolgono soggetti giovani e che non sono finalizzati ad un immediato ingresso o reingresso nel mondo del lavoro.

Terzo: tanto più numerosi sono i soggetti beneficiari del Rmi sul totale della popolazione residente, tanto più difficile è stato uscire dal bisogno di ricevere il Rmi stesso. Il che denota la difficoltà da parte degli enti locali di proporre efficaci programmi a fronte di una domanda sociale elevata. Questo aspetto ripropone il dilemma delle politiche attive del lavoro che "sembrano funzionare meglio laddove servono meno", rispetto al modo in cui sono state gestite fino ad ora nel nostro paese.

Quarto: per il finanziamento della prestazione monetaria, il decreto prevede che lo stato partecipi per un importo minimo pari al 90% ed i comuni per un importo massimo pari al 10%, i quali però devono anche occuparsi della gestione dei progetti di inserimento da proporre ai beneficiari (confronta primo punto). Il risultato emerge con chiarezza attraverso l'analisi empirica: laddove è stata finanziata la prestazione monetaria anche dagli enti locali non si è potuto garantire adeguati sforzi finanziari anche per i progetti di inserimento. Questo può essere collegato al fatto che i vincoli di bilancio, specialmente per i comuni medi e piccoli, hanno indotto gli amministratori a finanziare la prestazione monetaria o, alternativamente, la gestione dei programmi di inserimento. Inoltre, la disparità dei mezzi impiegati si è tradotta in una disparità nelle opportunità, per i beneficiari, di inserirsi o almeno migliorare la loro situazione, il che contraddice di fatto lo spirito del decreto attuativo. Sebbene fosse ragionevolmente prevedibile che i risultati sul terreno dell'accesso all'impiego sarebbero stati modesti. Affidando la responsabilità dell'inserimento alle collettività, lo Stato si è assunto il rischio di vedere solo alcuni Comuni impegnati nella ricerca attiva di soluzioni adeguate ed innovative, mentre altri si sono limitati alla semplice gestione amministrativa, rifiutando, talvolta, perfino di applicare le norme.

Reddito minimo di inserimento. I rapporti fra amministrazioni.

Il rischio del ritorno a politiche discrezionali

Di fronte al forte deterioramento del mercato del lavoro e all'emersione del concetto di esclusione di gruppi di cittadini sempre più numerosi, che rischiano di finire in un ingranaggio dequalificante, il quale altera la loro identità e le relazioni con gli altri attori sociali, costituisce un'innovazione rilevante l'introduzione, anche nel nostro paese, di uno strumento di sostegno ai redditi bassi.

Secondo questa analisi i due aspetti più innovativi, in pratica l'idea dell'inserimento come integrazione al versamento di un'indennità minima e la ricerca di un'articolazione fra intervento dello Stato e quello delle collettività locali, hanno fornito risultati piuttosto contraddittori. I comuni hanno spesso proposto programmi modesti sia in termini quantitativi, sia qualitativi. Per questo essi sono scarsamente correlati al tasso di uscita dal bisogno di ricevere il Rmi. In altre parole, non sembra esserci una stretta connessione tra il fatto di ricevere il Rmi ed il fatto di poter uscire dalla condizione di bisogno, avendo potuto migliorare le proprie condizioni socio-economiche. Laddove i progetti sono stati finanziati adeguatamente ed organizzati efficacemente hanno invece mostrato un'influenza diretta sulla possibilità di uscire dalla condizione di bisogno.

Per questi motivi appare indispensabile finanziare centralmente uno strumento come il Rmi. Innanzi tutto per rafforzare condizioni di cittadinanza comuni su scala nazionale, per la sua complessità e per garantire l'accesso ai diritti fondamentali, come quelli al reddito ed all'inserimento, specialmente nel mezzogiorno, dove, com'è noto, si rilevano tassi di disoccupazione strutturali e povertà diffusa (confronta ["Indagine sulla povertà", Istat, 2002](http://www.didaweb.net/fuoriregistro/leggi.php?a=1997)).

Rispetto alle criticità emerse dalla sperimentazione, viceversa, trasferire la gestione dei programmi dai comuni alle regioni, come proposto dal governo, è un palliativo, che sposta il nodo senza risolverlo. Il rischio associato è di un ritorno a politiche discrezionali e categoriali in merito alle scelte di welfare, delineando un sistema nel quale i cittadini fruiscono di pacchetti di diritti diversi tra loro, che non dipendono dalla condizione di bisogno, ma dal luogo in cui esso sorge. Peraltro, come sostiene Chiara Saraceno, presidente della Commissione sull'esclusione sociale, è da questa discrezionalità e categorialità dei trattamenti che deriva l'assistenzialismo spesso imputato allo stato sociale italiano.

.....

Il Reddito Minimo di Inserimento poteva essere richiesto dai cittadini comunitari residenti da almeno un anno e per i cittadini non comunitari o apolidi residenti da almeno tre anni in uno dei Comuni ammessi alla sperimentazione.

Per la richiesta era necessario:

- essere privi di patrimonio mobiliare ed immobiliare, fatta eccezione per la casa di abitazione;
- rispettare di determinati requisiti di reddito;
- essere iscritti all'Ufficio di Collocamento. Esente dall'obbligo di iscrizione al collocamento chi era impegnato in attività di recupero scolastico, di formazione professionale o di recupero terapeutico e chi era dedito alla cura di figli con meno di 3 anni o di persone con handicap;
- essere disponibili a partecipare a programmi di integrazione sociale, come la frequenza di corsi di formazione professionale, di tirocini o di stage lavorativi.

Il contributo economico è pari alla differenza tra la soglia di reddito prevista, rivalutata ogni anno, e il reddito mensile percepito. La domanda andava essere presentata al Comune di residenza, che provvedeva poi, ad accertare i requisiti di reddito, anche in relazione a numero dei componenti la famiglia, per stabilire un programma personalizzato di reinserimento lavorativo.

Si ricorda, tuttavia, che la finanziaria 2003 non ha previsto ulteriori stanziamenti per il sostegno del reddito minimo che, pertanto, è abrogato fino ad ulteriori disposizioni.

Comuni in cui il Reddito Minimo di Inserimento è in sperimentazione [guarda l'elenco](#)