



Italia

## Schemi di reddito minimo

Uno studio sulle politiche nazionali

**Filippo Strati**

Studio Ricerche Sociali (SRS)

*Clausola esonerativa: La presente relazione riflette l'opinione del suo autore, che non corrisponde necessariamente a quella della Commissione Europea o degli Stati membri. La lingua originale della relazione è l'inglese.*

Aprile 2009



On behalf of the  
European Commission  
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



## Indice

Sommario .....	3
<b>1. Analisi della situazione italiana relativa agli schemi di reddito minimo .....</b>	<b>4</b>
1.1. Disegno istituzionale di schemi di reddito minimo .....	4
Schemi di reddito minimo .....	12
Altri schemi nazionali con caratteristiche di reddito minimo .....	17
Interconnessione tra benefici e l'inserimento occupazionale .....	21
1.2. Valutazione degli schemi di reddito minimo .....	22
Copertura e utilizzazione .....	22
Adeguatezza .....	23
Efficacia .....	27
1.3. Collegamento tra gli schemi di reddito minimo e gli altri due pilastri della strategia di inclusione attiva .....	29
Programmi per l'occupazione e la formazione .....	29
Accesso ai servizi di qualità .....	30
<b>Bibliografia .....</b>	<b>34</b>

## Sommario

La Raccomandazione dell'UE del 1992 sul reddito minimo ha ispirato uno strumento simile in Italia (RMI), nell'ambito di una significativa riforma nazionale delle politiche e dei servizi sociali. Negli anni successivi, tuttavia, il RMI è stato progressivamente eliminato, ma altre iniziative interessanti sono state sviluppate a livello regionale. Carenze strutturali non hanno permesso il successo del reddito minimo in Italia. Esse sono strettamente connesse alla cronica situazione di "riforme incomplete" che caratterizza la legislazione sociale italiana, di cui fa parte l'assistenza sociale. Il sistema di welfare può essere definito come un "mosaico" contraddistinto da eterogeneità, confusione e potenziale conflitto tra norme, incoerenti sia a livello generale (per tutti i cittadini) sia a livello settoriale (per categorie di lavoratori). Alcuni obiettivi costituzionali non sono stati ancora raggiunti, e devono essere affrontati aspetti fondamentali relativi ai diritti di cittadinanza e all'accesso a servizi essenziali di qualità sull'intero territorio nazionale, seguendo politiche sociali coerenti. Esistono esempi innovativi di welfare locale, ma risultano spesso indeboliti da un quadro giuridico frammentato in materia di protezione sociale e da misure limitate a specifiche categorie sociali. Non di rado altri gruppi, soprattutto quelli più deboli, non ricevono adeguato sostegno. Oltre alla sua tipica frammentazione, il quadro giuridico è rigido e inadeguato a soddisfare le esigenze di un contesto sociale in evoluzione. Il sistema italiano è essenzialmente formale, sostenuto da una miriade di leggi e strumenti di protezione sociale che interagiscono e, talvolta, competono gli uni con gli altri. Ciò influenza anche i meccanismi del mercato del lavoro. La spesa per le pensioni è superiore a quella destinata alle altre prestazioni sociali, nelle quali i contributi economici prevalgono sull'erogazione di servizi. Molti di questi strumenti nazionali producono un effetto di spiazzamento rispetto alle iniziative regionali per il reddito minimo, mentre hanno un ruolo sostitutivo rispetto ad un assente sistema nazionale di reddito minimo. È il caso delle pensioni e dei sussidi (per anziani, persone diversamente abili, madri e famiglie numerose), dei bonus e delle esenzioni da talune spese (per l'assistenza sanitaria e abitativa, per l'acquisto di elettricità, gas, generi alimentari, ecc.). Gli effetti di sostituzione e spiazzamento appaiono spesso involontari, ma a ogni modo ostacolano le Raccomandazioni della Commissione Europea del 1992 e del 2008. Risulta difficile tuttavia considerare tali strumenti nazionali come validi esempi di principi di equità (tra categorie o generazioni). È in realtà discutibile se provvedimenti nazionali (quali social card, pensione sociale, sussidi per famiglie numerose e per l'alloggio) siano più appropriati solo agli italiani che agli immigrati. In Italia la spesa complessiva per la protezione sociale è inferiore a quella di Stati membri con i migliori risultati in questo ambito, mentre i suoi tassi di povertà sono superiori. Ciò è dovuto a meccanismi di protezione sociale polarizzati, tesi a favorire gruppi già garantiti (gli inclusi) più che quelli privi di garanzie (gli esclusi). Inoltre il principio di sussidiarietà è ostacolato da misure centralizzate che spesso causano conflitti istituzionali con le autorità regionali e locali. Tuttavia, numerosi studi mostrano risultati positivi della sperimentazione del RMI nazionale, gli sforzi intrapresi per migliorare l'efficacia delle politiche sociali e l'efficienza dei servizi, nonché buone pratiche nei sistemi di welfare locali. Sono state avanzate proposte di riforma del quadro giuridico. Emerge una posizione comune verso: la riorganizzazione dei sussidi per le categorie più deboli; l'efficace integrazione di tali sussidi nelle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale; una migliore correlazione tra queste ultime e le politiche attive del lavoro per favorire l'inserimento occupazionale, diminuendo gradualmente l'ammontare degli aiuti economici; l'aumento di capacità istituzionale di coordinamento per prevenire possibili effetti negativi sui sistemi di welfare nazionale e locali, mettendo in rete tutti i servizi. In sintesi, la proposta di un sistema nazionale di reddito minimo tende a valorizzare le competenze delle autorità locali garantendo livelli essenziali di diritti civili per assicurare l'equità sociale, interregionale e intergenerazionale.

## 1. Analisi della situazione italiana relativa agli schemi di reddito minimo

Dopo 16 anni, la Commissione Europea (Raccomandazione 2008/867/CE) ha ribadito la responsabilità degli Stati membri nella promozione di regimi di adeguato sostegno del reddito basati sul «diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana, nel quadro di un dispositivo globale e coerente di lotta contro l'esclusione sociale».

La Raccomandazione del 2008 riafferma i principi comuni e le linee guida pratiche definiti dal Consiglio delle Comunità europee nel 1992 (Raccomandazione 92/441/CEE) relative alle risorse sufficienti e all'assistenza sociale nei sistemi di protezione sociale.

La Raccomandazione è rivolta in particolare alla lotta contro la povertà senza limiti di tempo o situazione, all'unione dei diritti sociali e generali, alla combinazione di protezione e assistenza sociale, e alla fornitura di sussidi integrativi del reddito per periodi limitati ma rinnovabili, attraverso criteri di ammissione tesi a favorire in particolare i soggetti più bisognosi, distinguendo inoltre tra le persone la cui età, il cui stato di salute e le cui condizioni familiari permettano o no di partecipare al mercato del lavoro o di intraprendere una formazione professionale.

Tali linee guida sono state seguite dalla Raccomandazione 92/442/CEE del Consiglio relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale.

Inoltre, la Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 ha tenuto in considerazione molte Raccomandazioni del Consiglio e della Commissione al fine di promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà, inclusa quella infantile. Attraverso la suddetta risoluzione, il Parlamento europeo si è dichiarato d'accordo con la Commissione sul fatto che nella maggior parte degli Stati membri l'assistenza è attualmente al di sotto del livello di rischio di povertà; ha insistito sulla necessità di porre come obiettivo fondamentale dei meccanismi di sostegno del reddito quello di sollevare le persone dalla povertà, consentendo loro di vivere con dignità; ha sottolineato che, sebbene la maggior parte degli Stati membri dell'UE a 27 disponga di schemi di reddito minimo a livello nazionale, molti Stati ne sono ancora privi; ha incoraggiato gli Stati membri a istituire schemi di reddito minimo garantito per l'inclusione sociale; ha deplorato il fatto che alcuni di essi sembrano aver ignorato la Raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio.

Queste considerazioni riguardano anche l'Italia, paese nel quale non sono stati creati meccanismi coerenti di reddito minimo a livello nazionale, sebbene tra il 1999 e il 2004 sia stato effettuato un esperimento con uno strumento simile, il Reddito Minimo di Inserimento (RMI).

### 1.1 Disegno istituzionale di schemi di reddito minimo

Il RMI fu introdotto con la legge 449/1997 (la legge finanziaria per il 1998) e definito con il decreto legislativo 237/1998 e con la legge 328/2000 per lo sviluppo di un sistema integrato di politiche e servizi sociali.

Il fondamentale processo di riforma nazionale è stato fortemente influenzato anche dalla Raccomandazione 92/442/CEE del Consiglio dell'UE (Mesini D. e Ranci Ortigosa E., 2004),

sebbene altri aspetti fondamentali (tra cui l'integrazione della lotta alla povertà e all'esclusione sociale prevista dalla Strategia di Goteborg sullo sviluppo sostenibile) non siano ancora stati presi in adeguata considerazione dalla classe politica italiana.

Il RMI, concepito come misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, combinava da un lato un profilo universalistico con un approccio selettivo, e dall'altro una componente monetaria con una di attivazione sociale. I beneficiari erano tutte le persone con reddito basso, che ricevevano un sussidio integrativo del reddito in base alle loro condizioni specifiche e alla loro disponibilità a partecipare a piani di inclusione sociale personalizzati.

Queste azioni, coordinate con altri servizi, erano basate sullo sviluppo delle capacità, l'istruzione obbligatoria, la formazione professionale e la ricostruzione di network sociali.

La sperimentazione del RMI terminò in seguito all'approvazione della legge finanziaria del 2003 (legge 289/2002), che non prevedeva l'allocazione di ulteriori risorse per questo strumento. La sperimentazione sarebbe terminata il 31 dicembre 2002, se non fossero intervenute le regioni con un cofinanziamento che ne consentì l'estensione fino al 30 giugno 2003.

I ritardi nell'assegnazione delle risorse finanziarie da parte dello Stato ai comuni interessati e la disponibilità di un volume residuo di risorse destinate a questo strumento, hanno permesso di prolungare la sperimentazione fino al 31 dicembre 2004 (legge 284/2002), poi al 30 aprile 2006 (legge 43/2005) e infine al giugno 2007 (legge 296/2006).

Non è chiaro il motivo per cui fu terminata la sperimentazione, considerando che l'utilità e l'efficacia del RMI è stata dimostrata da alcuni studi (ISAE, 2004; Baldi S. e Berardinelli D., 2005).

La motivazione principale fu fornita dal Patto per l'Italia, firmato dal governo e dalle parti sociali nel luglio 2002, con l'esclusione tuttavia di uno dei principali sindacati. In base al suddetto Patto (punto 2.7), la sperimentazione del RMI aveva rivelato l'impraticabilità di identificare attraverso la legge i «soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale» (...) e per questa ragione, era necessario creare un nuovo strumento, denominato RUI (Reddito di ultima istanza), caratterizzato da elementi solidaristici e finanziato dalla fiscalità generale.

Il Libro Bianco sul welfare (o stato sociale) italiano, pubblicato nel 2003, ha dato seguito al Patto identificando il RUI come uno strumento di assistenza sociale volto a integrare il reddito dei soggetti più deboli, chiaramente distinto dalle politiche attive del lavoro.

Tale orientamento strategico ha trovato eco nel Piano d'azione nazionale 2003-2005 italiano e la legge finanziaria del 2004 (legge 350/2003) disponeva il finanziamento del RUI in coordinamento con le autorità regionali e locali, con l'obiettivo di sostenere i piani di reinserimento sociale destinati alle famiglie a rischio di esclusione sociale e i cui membri non erano beneficiari dei cosiddetti ammortizzatori sociali (p. es. sussidi alla disoccupazione). Tuttavia, la legge finanziaria del 2004 non ha fornito una chiara definizione delle caratteristiche e delle procedure distintive del RUI rispetto ai programmi di assistenza sociale attuati dalle autorità regionali.

Nel 2004 il RUI è stato dichiarato illegale dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 423) perché rappresentava un intervento finanziario da parte dello Stato nelle politiche dei servizi sociali, la cui competenza legislativa è assegnata alle Regioni. Di conseguenza, l'eventuale prosecuzione del RUI sarebbe dipesa dalla volontà delle Regioni di seguire o no una strategia nazionale dal

profilo confuso. Solo la Regione Veneto sta attuando un progetto pilota sul RUI, delegandone la responsabilità amministrativa al Comune di Rovigo.

La reintroduzione del RMI è stata annunciata dal governo italiano nel documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) 2008 – 2011, ma nelle leggi finanziarie del 2008 (leggi 222/2007 e 244/2007) non sono stati definiti nuovi criteri e risorse per questo strumento, mentre è stato previsto in via sperimentale un bonus (dell'importo forfettario di 150 euro), per la durata di un solo anno, in favore di coloro che non beneficiano di alcuno sgravio fiscale, non essendo soggetti a contributo fiscale perché a basso reddito (i cosiddetti «incapienti»).

Nel frattempo, mentre il maggiore sindacato non firmatario del Patto, alcuni partiti politici e organizzazioni della società civile esprimevano reazioni diverse nei confronti dello«smantellamento» del RMI, le Regioni attuavano leggi relative a diverse tipologie di reddito minimo, con l'obiettivo di fronteggiare l'inerzia del governo nazionale (Mesini D. e Ranci Ortigosa E., 2004; Ranci Ortigosa E., 2007). È importante sottolineare che numerose Regioni avevano già implementato dei meccanismi di reddito minimo prima che fosse attuata la sperimentazione del RMI a livello nazionale. Quasi tutte le regioni dispongono di leggi proprie (Maretti M., 2008) volte ad attuare gli obiettivi e le linee guida stabiliti dalla legge nazionale 328/2000, incluso il reddito minimo e altre forme di sostegno monetario; tra di esse figurano la Liguria (legge 12/2006), la Calabria (leggi 23/2003 e 22/2007), l'Emilia Romagna (legge 2/2003) e la Sicilia (leggi 5/2005 e 17/2008).

L'elenco di seguito riportato (Tabella 1) include solo i principali atti regionali identificabili come misure coerenti previste nell'ambito di sistemi di welfare locali.

<b>Regione o Provincia autonoma</b>	<b>Denominazione dello strumento</b>
Bolzano: Legge 13/1991	RMI (Reddito minimo di inserimento)
Trento: Leggi 14/1991 e 13/2007	Minimo vitale
Valle d'Aosta: Legge 19/1994	Minimo vitale
Campania: Legge 2/2004	Reddito di cittadinanza
Basilicata: Legge 3/2005	Cittadinanza solidale
Friuli Venezia Giulia: introdotto dalla Legge 6/2006 e abrogato dalla Legge 9/2008	Reddito di base per la cittadinanza
Puglia: Legge 19/2006	RMI (Reddito minimo di inserimento)
Lazio: Legge 4/2009	Reddito minimo garantito

Le iniziative di reddito minimo sopra menzionate presentano caratteristiche corrispondenti in parte a quelle sottolineate nella comunicazione della Commissione Europea COM(2006) 44 sulla promozione dell'inclusione attiva: soddisfazione delle necessità primarie per un tenore di vita minimo, attraverso l'assistenza agli individui e alle persone a loro carico laddove non vi siano altre fonti di sostegno finanziario; finanziamento attraverso la fiscalità generale (regimi non contributivi); dipendenza da una serie di criteri (tra cui l'età, la situazione familiare, il periodo di residenza nella provincia); attuazione di procedure di accertamento dello stato di necessità e mantenimento di un determinato grado di discrezione da parte delle autorità; subordinazione alla capacità e alla disponibilità dei beneficiari a svolgere attività lavorative; possibilità di abbinamento ad altre prestazioni sociali (assistenza abitativa, contributi per il riscaldamento, assegni per i figli).

Queste caratteristiche sono presenti in diversa misura anche nei provvedimenti attualmente in vigore a livello nazionale in Italia (ad aprile 2009), riportati nella Tabella 2.

È pressoché impossibile descrivere l'ampia serie di misure volte a fornire, direttamente o indirettamente, sostegno monetario agli individui e alle famiglie a basso reddito. Ad esempio, gli sgravi sul prelievo fiscale annuale e l'aumento dei sussidi alle famiglie in base al carico familiare, unitamente ad altre deduzioni o bonus per le spese relative ai servizi di base (p. es. per la salute, l'asilo nido, i trasporti pubblici, l'affitto, i libri scolastici, la formazione) esercitano un effetto significativo sui livelli di reddito.

Tabella 2: Provvedimenti con caratteristiche di reddito minimo	
Denominazione del provvedimento	Norme principali
<u>Assegno sociale</u> , che sostituisce la pensione sociale dal 1° gennaio 1996	Leggi 153/1969, 335/1995 e 133/2008
<u>Invaldit� civile</u> : pensione di inabilit�, assegno mensile per invalidit� parziale, indennit� di accompagnamento, indennit� per i minori per la frequenza di asili nido, scuole, centri di formazione e riabilitazione	Leggi 118/1971, 18/1980, 508/1988, 289/1990 e 247/2007 Sentenza n. 11/2009 della Corte Costituzionale
<u>Guerra</u> : pensioni e assegni di guerra	Decreto del Presidente della Repubblica 915/1978
<u>Terrorismo</u> : pensioni e indennit� per le vittime del terrorismo, estesi alle vittime della criminalit�	Leggi 302/1990 e 206/2004
<u>Nuclei familiari numerosi</u> : assegno per le famiglie con almeno tre minori a carico	Legge 448/1998
<u>Maternit�</u> : assegno per le madri di famiglie a basso reddito che non beneficiano di prestazioni in materia di sicurezza sociale	Legge 448/1998
<u>Assistenza abitativa</u> : contributi per l'alloggio	Legge 431/1998
<u>Salute</u> : esenzioni da spese sanitarie	Legge 537/1993
<u>Basso reddito</u> : bonus temporaneo per le famiglie a basso reddito	Legge 2/2009
<u>Elettricit�</u> : bonus per cittadini a basso reddito (tariffe agevolate per elettricit� e gas)	Leggi 266/2007 e 2/2009
<u>Social card</u> : carta acquisti prepagata per i cittadini a basso reddito, per l'acquisto di prodotti alimentari, elettricit� e gas; rimborso latte artificiale e pannolini	Leggi 133/2008 e 2/2009

Queste misure sono state tenute in considerazione nella fase di preparazione della presente relazione, allo scopo di selezionare i provvedimenti che meglio corrispondono ai criteri scelti per identificare gli schemi di reddito minimo.

È necessario tuttavia fornire una breve classificazione dei principi e alcune informazioni storiche per illustrare i provvedimenti riportati nelle Tabelle 1 e 2. Si possono individuare due teorie principali (Cinelli M., 2008; Del Giudice F., Mariani F. e Solombrino M., 2008).

La prima è la «teoria estensiva», che concepisce la legislazione sociale come un sistema generale che abbraccia i settori dell'assistenza, della sicurezza e della previdenza sociale. Tale sistema è costituito da provvedimenti e programmi volti a fornire i mezzi per un'esistenza dignitosa e un servizio sanitario adeguato per tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro partecipazione attiva o meno nel mercato del lavoro. Le pietre miliari di questa teoria sono rappresentate da

documenti importanti, tra cui il Social Security Act del 1935 statunitense, la Carta Atlantica del 1941, la Dichiarazione di Santiago del 1942, la Carta di Filadelfia del 1944, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'ONU del 1948, la Carta sociale europea del 1961 e la Convenzione europea di sicurezza sociale del 1972.

Secondo la "teoria restrittiva", invece, la legislazione sociale è un ramo del diritto del lavoro, concepito come un sistema generale riguardante in primo luogo i lavoratori dipendenti, ai quali sono destinate le misure di sicurezza e di previdenza sociale, mentre l'assistenza sociale rappresenta un ambito residuale il cui obiettivo è mitigare gli effetti negativi delle condizioni di lavoro nell'interesse generale (per tutti i cittadini).

Di seguito sono fornite alcune definizioni generali a riguardo, elaborate sulla base di studi giuridici, ricerche sociologiche e applicazioni pratiche.

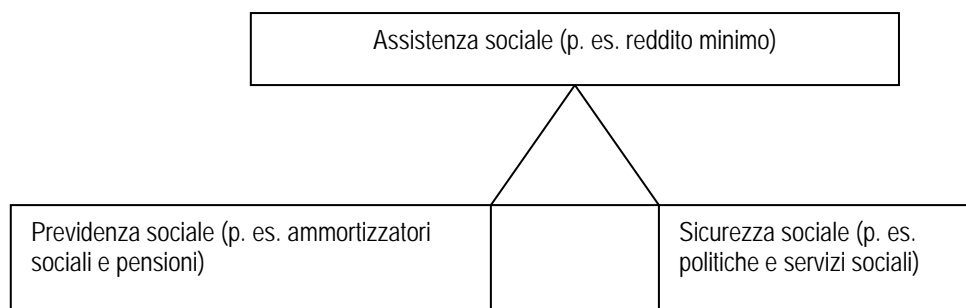
Per assistenza sociale s'intende una serie di misure riguardanti tutti i cittadini (principio universale), in alcuni casi appartenenti a categorie sociali specifiche (p. es. madri con bambini, persone anziane, persone diversamente abili), finanziate tramite la fiscalità generale (ossia senza requisiti contributivi per l'ammissione) e subordinate all'esecuzione di prove o di altre procedure volte a verificare l'esistenza di bisogni specifici, con particolare attenzione alle categorie più deboli (raggio d'azione selettivo). Tipici strumenti sono: assegno di maternità (per le madri di famiglie a basso reddito e non beneficiarie di prestazioni di sicurezza sociale per la maternità), pensione e assegno sociale, pensione e l'indennità per invalidità civile, assegno per le famiglie numerose (con almeno tre minori a carico) e il reddito minimo di inserimento (RMI) menzionato in precedenza. Le politiche in questo settore sono incentrate in maniera particolare sul concetto di «libertà dal bisogno».

La sicurezza sociale è intesa come una serie di misure riguardanti tutti i cittadini e applicate automaticamente in forma standardizzata (copertura universale), finanziate dalla fiscalità generale (ossia senza distinzioni basate sui requisiti contributivi per l'ammissione) attraverso fondi specifici e volte a migliorare il benessere sociale (o a evitarne il peggioramento). Gli strumenti principali riguardano la fornitura dei servizi di base (p. es. nell'ambito sanitario, sociale, dell'assistenza abitativa, dell'istruzione, della formazione, dell'occupazione e della migrazione), con particolare attenzione alle categorie più deboli (tra cui bambini, persone anziane, non autosufficienti e diversamente abili). Le politiche in questo settore sono fondate sul principio di "giustizia ed equità sociale", in base al quale l'uniformità della protezione offerta ha uno scopo precauzionale per garantire condizioni di vita sicure e sane.

La previdenza sociale è generalmente intesa come una gamma di misure standardizzate e obbligatorie destinate ai lavoratori in base alle rispettive carriere professionali (ossia con requisiti contributivi per l'ammissione), le cui prestazioni sono fornite automaticamente e in forma standardizzata, tenendo tuttavia conto del danno subito dal lavoratore in conseguenza dei rischi incorsi. Gli strumenti tipici comprendono, tra l'altro, i cosiddetti ammortizzatori sociali (p. es. l'assicurazione e l'indennità contro la disoccupazione, la cassa integrazione guadagni, l'indennità di mobilità), gli assegni familiari per le persone occupate e in pensione, i congedi parentali, l'assicurazione generale obbligatoria a protezione dei lavoratori contro i rischi di invalidità, inabilità, vecchiaia e morte (p. es. pensioni e indennità connesse). Le politiche in questo settore si fondano sul concetto di «rischio» assunto su base contrattuale (p. es. tramite un contratto di lavoro).



Le tre aree d'intervento sopra menzionate appartengono al sistema di welfare garantito dallo Stato attraverso la sua struttura istituzionale (dalle autorità subregionali a quelle regionali e centrali).



In Italia il *welfare state* (o Stato sociale) è nato quasi un secolo fa (Cinelli M., 2008; Del Giudice F., Mariani F. e Solombrino M., 2008; Fabbrizi C., 2009). Prima dell'Unità d'Italia (1861) esistevano solo forme di previdenza sociale (p. es. contro il rischio di incidenti sul lavoro, morte e malattia) basate su iniziative volontarie (p. es. le "società di mutuo soccorso"), rivolte a singoli lavoratori, alcune categorie di lavoratori e gruppi sociali. Al contempo la Chiesa organizzava una propria rete assistenziale per i poveri. Nel 1862 lo Stato creò le «congregazioni di carità» a livello comunale per offrire assistenza ai poveri. Sulla base di queste iniziative, tra il 1861 e il 1890 lo Stato istituì i due pilastri della legislazione sociale seguendo un duplice approccio, di tipo sia settoriale (previdenza sociale per determinate categorie di lavoratori e secondo le situazioni occupazionali di ciascun lavoratore) sia paternalistico (assistenza sociale ai poveri).

Durante il fascismo, i provvedimenti di previdenza sociale furono ampliati secondo i dettami della dottrina corporativa e del modello maschilista del padre di famiglia, mentre l'assistenza sociale fu forgiata secondo la concezione ideale della famiglia come pilastro della società, di stampo cattolico e fascista. Con la caduta del regime fascista, il sistema repubblicano di regole civili e politiche accolse i principi e gli obiettivi espressi dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'ONU del 1948.

La Costituzione italiana (in vigore dal 1° gennaio 1948) afferma che i diritti sociali sono fondamentali e legati ai principi dell'uguaglianza sostanziale e della solidarietà, al fine di promuovere e garantire la libertà dal bisogno per tutto l'arco della vita (secondo l'approccio «Beveridge»), il pieno e libero sviluppo della personalità (sancito dalla Dichiarazione dell'ONU del 1948) e la possibilità di partecipare al sistema politico, sociale ed economico (Cinelli M., 2008). La Repubblica si assunse il compito di rimuovere ogni ostacolo di natura economica e sociale alla conquista di tali diritti, nonché di garantire a tutti i cittadini uguale dignità sociale indipendentemente da sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche o condizioni sociali. La Costituzione sancisce che ogni cittadino inabile al lavoro e non dotato delle risorse necessarie per vivere ha diritto a ricevere assistenza sociale e sostegno monetario.

Tale principio costituisce il fulcro dei diritti sociali costituzionali, che comprendono la protezione familiare (p. es. le misure di sostegno economico e altri provvedimenti rivolti in particolare alle famiglie numerose), la protezione della madre e del bambino (p. es. il sostegno nell'ambito lavorativo e familiare), l'uguaglianza tra uomini e donne sul posto di lavoro (p. es. la parità dei salari), la tutela della salute (p. es. i servizi sanitari gratuiti per le categorie a basso reddito), la

promozione dell'istruzione (p. es. i sussidi ed altre misure volte a garantire a tutti l'accesso al sistema scolastico), la sicurezza sul lavoro e sociale (p. es. un'equa remunerazione e un'adeguata assicurazione contro incidenti, malattia, inabilità, vecchiaia e disoccupazione involontaria, il miglioramento delle condizioni occupazionali e di lavoro e la formazione e il perfezionamento professionale), la difesa dei diritti (p. es. appositi mezzi per i poveri ad essere difesi davanti ad ogni giurisdizione, in ogni fase e istanza dei procedimenti giudiziari).

I servizi sociali furono potenziati a livello nazionale solo dagli anni Settanta e Ottanta, per effetto della decentralizzazione amministrativa conseguente alla creazione delle Regioni (Turco S., 2004) Tale processo, tuttavia, non fu attuato in maniera coerente e armonizzata e non consentì la creazione di sistemi a rete di servizi di qualità (Turcio S. 2001).

Negli anni Novanta, il principio dell'accesso universale ai diritti e ai servizi fu riconosciuto in misura sempre maggiore come orientamento di base per promuovere la cittadinanza sociale attraverso la partecipazione, l'integrazione dei servizi, la compensazione dei sussidi con la fornitura di servizi più vicini al cittadino, nonché la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Nel 1997, l'allora governo Prodi nominò una commissione presieduta da Paolo Onofri (nota in Italia come la «Commissione Onofri») incaricata di esaminare e proporre soluzioni in merito ai problemi di protezione sociale e di welfare. La commissione identificò obiettivi e linee guida volte a riformare il lavoro, l'assistenza sociale, l'assistenza abitativa e i sistemi sanitario e delle pensioni. I punti di riferimento per l'elaborazione delle politiche in materia di protezione sociale furono le principali Raccomandazioni dell'UE a riguardo (n. 92/441/CEE e 92/442/CEE).

Gli orientamenti strategici adottati nell'ambito dell'assistenza sociale comprendevano: la semplificazione e l'armonizzazione dei meccanismi di sostegno monetario, con la creazione di un fondo per le persone non autosufficienti e di uno strumento di reddito minimo (denominato «Minimo vitale») inteso come dispositivo di garanzia per tutti i cittadini; l'adozione di un approccio universalistico mirato a garantire a tutti il potenziale accesso alle prestazioni, da attuare attraverso criteri selettivi in base ai bisogni individuali nell'intero arco della vita; la creazione e il potenziamento dei servizi locali, puntando in particolare a ridurre le disparità regionali; l'incremento delle risorse finanziarie assegnate dallo Stato agli enti locali per la fornitura dei servizi; e una maggiore valorizzazione degli orientamenti politici, con l'attribuzione delle funzioni di programmazione e di gestione alle autorità locali nell'ambito di un quadro politico e giuridico coerente a livello nazionale. Questi orientamenti strategici hanno influenzato le leggi successive relative all'introduzione del primo provvedimento di reddito minimo (RMI) e alla riforma delle politiche e dei servizi sociali (legge 328/2000). Quest'ultima può essere considerata una pietra miliare nella storia del sistema di assistenza sociale italiano, fino ad allora caratterizzato da una serie di misure e sussidi sovrapposti, da servizi inefficienti e difettosi e da enormi disparità tra le regioni (Ferrera M., 2000).

La legge 328/2000 era anche ispirata dagli insegnamenti maturati a livello regionale. Tutte le regioni hanno seguito l'approccio partecipativo promosso da questa legge e mirato a:

- istituire un quadro di programmazione più coerente (in riferimento all'interazione tra piani locali, regionali e nazionali), finalizzato a garantire servizi sociali e sanitari basati sul principio della sussidiarietà e della «comunità solidale» (*welfare community*);
- sostenere il quadro di programmazione tramite l'istituzione di un fondo nazionale (FNPS – Fondo nazionale per le politiche sociali) volto a fornire risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle abitualmente stanziati dalle regioni e dalle autorità locali per le politiche sociali;

- stabilire una correlazione tra le risorse finanziarie aggiuntive (p. es. quelle fornite dal FNPS) e la definizione dei livelli essenziali di servizi sociali e di cura;
- promuovere l'innovazione, la diversificazione e la creazione di reti di servizi (comprendenti entità pubbliche, private e non a scopo di lucro) a livello territoriale;
- fornire agli individui e alle famiglie svantaggiate una serie di servizi e sussidi mirati ad alleviare la loro condizione, attivando tutti i soggetti interessati, le rispettive reti relazionali e le famiglie;
- promuovere i principi di universalismo (l'accesso per tutti i cittadini ai diritti civili e sociali) e di selettività (differenti bisogni a seconda delle diverse condizioni) nell'ambito delle politiche e dei servizi sociali (sostegno durante l'intero arco della vita), con particolare attenzione alle categorie più deboli (categorizzazione);
- riorganizzare la serie frammentaria e dispersiva di misure relative alle politiche sociali e all'assistenza;
- superare le difficoltà connesse alla frammentazione di norme, piani e iniziative tipica dei sistemi di protezione sociale e per l'occupazione in Italia, caratterizzati da una sovrapposizione confusa di indennità e sussidi.

La legge 328/2000 ha rappresentato un tentativo di armonizzare il sistema diseguale di strumenti di sostegno monetario per la famiglia, il reddito, la salute e l'inclusione sociale di tutti i cittadini (approccio universalistico) rivolto alle categorie maggiormente esposte al rischio di povertà, tra cui i soggetti diversamente abili, gli anziani e i minori (principio di selettività), attraverso le seguenti misure: l'integrazione tra i sussidi monetari, la fornitura e le reti di servizi, i servizi a domicilio, i servizi di sollievo, l'affido familiare, i servizi scolastici integrati, gli incentivi e la cooperazione con le imprese finalizzate alla conciliazione tra tempo di lavoro e di vita familiare; la riforma delle figure professionali nel settore sociale; il sistema di accreditamento (certificazione di qualità); la carta dei servizi; i buoni per l'accesso ai servizi sociali certificati (pubblici e privati) e così via.

La legge 328/2000 è stata coordinata con i precedenti atti legislativi in materia di sostegno monetario: le norme di sicurezza sociale (legge 153/1969); la riforma del sistema delle pensioni (legge 335/1995); la promozione dei diritti e delle opportunità per i minori (legge 285/1997); le norme in materia di finanza pubblica e di politiche sociali (leggi 449/1997 e 448/1998); le norme relative alle prestazioni sociali agevolate (legge 109/1998); il decentramento delle competenze alle Regioni e alle autorità locali anche nel settore dei servizi sociali (legge 112/1998).

Altre iniziative hanno contribuito alla semplificazione delle regole e all'armonizzazione delle politiche (Del Giudice F., Mariani F. e Solombrino M., 2008): alla fine degli anni Settanta per quanto riguarda le politiche nel settore sanitario (p. es. con la legge 833/1978 relativa al servizio sanitario nazionale); negli anni Novanta con la riforma delle pensioni (legge 335/1995); all'inizio di questo secolo nell'ambito delle politiche del lavoro (leggi 276/2003 e 124/2004); più di recente nel settore dell'occupazione, della flessicurezza (*flexicurity*) e delle politiche di sicurezza sociale (legge 247/2007 attuata sulla base del cosiddetto Protocollo welfare, un accordo in materia di «Previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili» firmato dal governo e da tutte le parti sociali nel luglio 2007).

Nelle sezioni che seguono sono illustrate le principali caratteristiche dei provvedimenti menzionati nella Tabella 1 (schemi di reddito minimo) e nella Tabella 2 (schemi con caratteristiche di reddito minimo).

### *Schemi di reddito minimo*

In questa sezione sono sintetizzate le principali caratteristiche dei provvedimenti di reddito minimo attuati a livello regionale (elencati nella Tabella 1); il RMI nazionale è stato assunto come parametro di riferimento per un confronto più esaustivo (Tabelle 3-7).

Provvedimento	Stato di cittadinanza	Età	Stato occupazionale	Reddito
RMI nazionale	Cittadini italiani; cittadini dell'UE stabiliti in Italia da almeno 12 mesi; cittadini extracomunitari e apolidi stabiliti in Italia da almeno 3 anni	Nessun limite indicato	Non obbligatorio, ma per le persone in età lavorativa è richiesta l'iscrizione ai Servizi pubblici per l'impiego (SPI)	Senza reddito o con un reddito inferiore a una determinata soglia mensile (pari a 258 euro a persona nel 1998), incrementata, in base a una scala di reddito equivalente, per le famiglie con due o più componenti
Campania	Tutti i cittadini dell'UE e non, residenti nella regione per almeno 5 anni (inclusi i senzatetto)	Adulti	Non obbligatorio	Reddito familiare annuo inferiore a 5.000 euro
Basilicata	Cittadini italiani, di paesi dell'UE e non, inclusi i senzatetto, residenti nella regione per almeno 2 anni	Adulti	Tutti i soggetti svantaggiati, inclusi quelli in età lavorativa, con abilità al lavoro e in cerca di occupazione	Reddito familiare annuo inferiore a 3.961 euro per un membro, fino a 12.675 euro per sei membri, in base alla scala ISE (indicatore della situazione economica)
Friuli Venezia Giulia	Qualunque persona residente nella regione per almeno 1 anno, inclusi i senzatetto	Adulti	Tutti i soggetti svantaggiati, inclusi i disoccupati	Reddito familiare annuo inferiore a 5.000 euro (nel 2007 e nel 2008), in base alla scala CEE (indicatore della capacità economica equivalente)
Lazio	Qualunque persona residente nella regione per almeno 2 anni	Nessun limite indicato, ma i beneficiari non devono aver raggiunto i requisiti pensionistici	Disoccupati, lavoratori precari, lavoratori senza salario (p. es. in congedo parentale) iscritti agli SPI e persone in cerca di occupazione	Reddito individuale non superiore a 8.000 euro nell'anno precedente

Valle d'Aosta	Cittadini, stranieri e apolidi residenti nella regione	Nessun limite indicato, ma l'età è importante per identificare le opportunità d'impiego	Tutti gli individui e le famiglie svantaggiati	Senza reddito o con un reddito inferiore a una determinata soglia (pari a 413 euro al mese per famiglia nel 2005), incrementata in base a una scala regionale di reddito equivalente per le famiglie con un solo componente
Trento	Cittadini italiani e dell'UE, stranieri e apolidi residenti nella provincia	Nessun limite indicato	Tutti gli individui in condizioni di bisogno anche temporaneo	Reddito familiare insufficiente in relazione ai bisogni minimi di ciascun membro. Grado di invalidità individuale.
Bolzano	Cittadini italiani e dell'UE, stranieri e apolidi con residenza permanente nella provincia. Dopo 5 anni di residenza permanente, i cittadini extracomunitari acquisiscono gli stessi diritti di assistenza economica dei cittadini italiani.	Nessun limite indicato	Tutti i soggetti a rischio di povertà e di esclusione sociale e con difficoltà nel trovare lavoro	Soglia di reddito determinata in base a una scala di equivalenza della situazione economica e delle dimensioni della famiglia (numero di componenti)
Puglia	Tutti i residenti nella regione, senza alcuna restrizione e incluse le coppie di fatto e le coabitazioni tra due o più persone per almeno 2 anni	Adulti	Nuclei i cui membri incontrano difficoltà nel mercato del lavoro o percepiscono un reddito da lavoro insufficiente, associato a impieghi precari e irregolari	Soglia di reddito determinata in base alla scala ISE (indicatore della situazione economica)

**Tabella 4: Schemi di reddito minimo / Dimensioni dei benefici**

Provvedimento	Beneficiari	Importi	Durata temporale
RMI nazionale	Individui, con priorità alle persone con minori (o minori diversamente abili) a carico	La differenza tra la soglia di reddito mensile stabilita per la concessione del beneficio e il reddito disponibile effettivo	1 anno, rinnovabile previa verifica delle condizioni individuali
Campania	Membri di nuclei familiari	350 euro al mese a famiglia	Non specificata
Basilicata	Membri di nuclei familiari	La differenza tra la soglia di reddito mensile stabilita per la concessione del beneficio e il reddito disponibile effettivo, fino a un massimo di 300 euro per i nuclei familiari con un solo membro e di 250 euro per ciascun componente di famiglie numerose, moltiplicato in base a una scala di reddito equivalente	2 anni al massimo, previa verifica delle condizioni

Friuli Venezia Giulia	Nuclei familiari svantaggiati	La differenza tra la soglia di reddito mensile stabilita per la concessione del beneficio e l'effettiva capacità economica del nucleo familiare. La media mensile era di 522 euro circa a beneficiario.	1 anno, rinnovabile per un solo anno previa verifica delle condizioni individuali
Lazio	Individui	Circa 530 euro al mese (con un massimo di 7.000 euro all'anno)	Non specificata
Valle d'Aosta	Individui e relativi nuclei familiari	La differenza tra la soglia di reddito mensile stabilita per la concessione del beneficio e il reddito disponibile effettivo	Un periodo prefissato sufficiente per superare le condizioni temporanee di difficoltà economica
Trento	Individui	Sulla base di un progetto di assistenza definito da un'équipe interprofessionale	6 mesi al massimo, escluse le persone anziane e i soggetti con abilità al lavoro limitata
Bolzano	Individui e relativi nuclei familiari	559 euro al mese a persona, variabili in base ai componenti del nucleo familiare	2 mesi all'anno solo per i cittadini extracomunitari e le relative famiglie, ma è prevista un'estensione per situazioni economiche particolari
Puglia	Individui e famiglie	Definiti in relazione alle diverse condizioni di difficoltà economica e all'inabilità, parziale o totale, a partecipare attivamente alla vita sociale e al mercato del lavoro	Non specificata

**Tabella 5: Schemi di reddito minimo / Regole di condizionalità**

(oltre la clausola secondo cui i beneficiari che forniscono dichiarazioni mendaci saranno puniti secondo le leggi in vigore)

Provvedimento	Principali condizioni
RMI nazionale	Persone in età lavorativa, inoccupati e abili al lavoro: disponibilità a partecipare a corsi di formazione e ad accettare offerte d'impiego. Tutti i beneficiari: rispetto dei «contratti per l'inclusione sociale» personalizzati (riguardanti tra l'altro l'istruzione obbligatoria, la formazione, lo sviluppo delle capacità e il ripristino delle reti sociali). Il mancato rispetto degli obblighi sopra indicati comporta la riduzione o la sospensione dei benefici.
Campania	Non vi è alcuna restrizione, obbligo o sanzione; tuttavia le autorità regionali e locali devono creare e fornire opportunità di istruzione, formazione, lavoro e così via
Basilicata	Tutti i beneficiari: disponibilità immediata a partecipare ai «contratti» per l'inclusione sociale. Persone in cerca di lavoro, soggetti in età lavorativa e con abilità al lavoro: disponibilità immediata a partecipare ai programmi per l'occupazione e la formazione (con alcune eccezioni). Alle ONG è affidato un ruolo di tutoraggio. Il mancato rispetto degli obblighi sopra indicati comporta la riduzione o la sospensione dei benefici. Sono previste esenzioni specifiche solo per i contratti mirati a contrastare il lavoro irregolare.

Friuli Venezia Giulia	Coinvolgimento attivo progressivo dei beneficiari attraverso «patti» personalizzati che definiscono impegni reciproci: contratti con i servizi sociali comunali volti a risolvere le condizioni di difficoltà temporanee; contratti con gli SPI che prevedono la ricerca attiva e l'offerta di lavoro per le persone in età lavorativa, per consentire loro di superare la condizione di disoccupazione. Il mancato rispetto degli obblighi sopra indicati comporta la riduzione o la sospensione dei benefici.
Lazio	Le prestazioni sono sospese se i beneficiari: hanno raggiunto i 65 anni (o l'età pensionabile); hanno sottoscritto contratti di lavoro a tempo indeterminato o svolgono un'attività autonoma con un reddito individuale annuo superiore a 8.000 euro; partecipano a programmi di inserimento lavorativo; rifiutano adeguate opportunità di lavoro fornite dagli SPI (in termini di competenze e di salari).
Valle d'Aosta	Le prestazioni sono automaticamente sospese qualora i richiedenti rifiutino le soluzioni (incluse le offerte di lavoro) definite attraverso progetti personalizzati concordati dai servizi sociali locali e dai richiedenti stessi.
Trento	Non specificato
Bolzano	Non specificato
Puglia	Impegno a partecipare ai «contratti per l'inclusione sociale» relativi a progetti personalizzati mirati all' <i>empowerment</i> (capacità, padronanza e responsabilità) e comprendenti formazione, stage, lavori di pubblica utilità e così via.

**Tabella 6: Schemi di reddito minimo / Livelli di decisione ed erogazione**

Provvedimento	Livello decisionale (ed ente interessato)	Livello di erogazione (ed ente interessato)
RMI nazionale	Locale (Comune)	Locale (servizio sociale comunale)
Campania	Regionale, in collaborazione con le autorità locali	Locale (servizi sociali comunali, con iniziative per la creazione di sportelli unici)
Basilicata	Regionale (programmazione), in accordo con le Province	Regionale (erogazione) e locale (servizi sociali comunali responsabili dei «contratti» per l'inclusione sociale)
Friuli Venezia Giulia	Locale (servizio sociale comunale)	Locale (sportelli unici comunali gestiti dal servizio sociale)
Lazio	Locale (Province)	Locale (Province e relativi SPI, con il sostegno dei servizi sociali comunali)
Valle d'Aosta	Regionale (dipartimenti governativi)	Regionale (erogazione) e locale (servizi sociali comunali responsabili dei progetti personalizzati)
Trento	Locale (servizio sociale comunale)	Locale (servizio sociale comunale)
Bolzano	Locale (Provincia in collaborazione con i Comuni)	Locale (servizi sociali distrettuali)
Puglia	Locali (Consigli comunali e relative aggregazioni corrispondenti ai sistemi territoriali delle ASL, aziende sanitarie locali)	Locale (sportelli unici in collaborazione con vari servizi pubblici)

Tabella 7: Schemi di reddito minimo / Collegamenti con altre prestazioni sociali			
Provvedimento	È distinto	Può essere cumulato con:	Include altri costi
RMI nazionale		Altri benefici riguardanti l'accesso ad altri servizi sociali, sulla base di «contratti per l'inclusione sociale» personalizzati	
Campania		Altri benefici, in base a contratti personalizzati riguardanti: le misure per l'istruzione integrata e la formazione; l'accesso ai servizi sociali (inclusi l'assistenza abitativa e il trasporto); il sostegno all'occupazione e al lavoro autonomo; la lotta contro il lavoro irregolare	Costi per l'acquisto di libri scolastici, per il trasporto pubblico locale, per l'alloggio e per la partecipazione a eventi culturali
Basilicata	Incompatibile con altri benefici con finalità simili		I «contratti» per l'inclusione sociale comprendono anche misure riguardanti i minori, le persone diversamente abili, l'assistenza abitativa, la frequenza scolastica, la riconciliazione tra tempi di lavoro e di vita, il lavoro autonomo, la lotta al lavoro irregolare, e così via
Friuli Venezia Giulia		Altri benefici e politiche relative alla protezione sociale, la sanità, l'assistenza abitativa, il trasporto, l'istruzione, la formazione, e così via	
Lazio	Incompatibile con altri benefici con finalità simili	Trattamenti previdenziali e assistenziali entro una soglia massima annua di 7.000 euro.	È prevista la possibilità di usufruire di ulteriori sussidi per la copertura dei costi relativi a trasporto pubblico locale, attività culturali, ricreative e sportive, libri scolastici e affitto.
Valle d'Aosta	Incompatibile con altri benefici con finalità simili		
Trento		Altri benefici, in modo coordinato	Servizi sanitari
Bolzano		Altri benefici (tra cui i sussidi per l'affitto) in modo coordinato	
Puglia		Altri benefici (tra cui il sussidio sociale per le giovani coppie, i sussidi sanitari e i prestiti ad onore per coprire le spese domestiche), sulla base di «contratti per l'inclusione sociale» personalizzati	



*Altri schemi nazionali con caratteristiche di reddito minimo*

In questa sezione sono sintetizzati gli aspetti principali dei provvedimenti nazionali elencati nella Tabella 2 aventi caratteristiche di reddito minimo (Tabelle 8-12)

<b>Tabella 8: Altri schemi nazionali / Condizioni di ammissibilità suddivise per categorie di destinatari</b>				
Provvedimento	Stato di cittadinanza	Età	Stato d'impiego	Reddito
Assegno sociale. Sostituisce la pensione sociale dal 1° gennaio 1996	Cittadini italiani e di altri paesi dell'UE, rifugiati politici, cittadini extracomunitari con permesso di soggiorno, regolarmente residenti in Italia. Dal 1° gennaio 2009: residenza legale permanente in Italia per almeno 10 anni	Superiore a 65 anni	In pensione, senza reddito e contributi pensionistici sufficienti	Reddito annuo basso: fino a 5.318 euro se l'interessato non è coniugato e fino a 10.635 euro se è coniugato
Invalità civile	Cittadini italiani e di altri paesi dell'UE, cittadini extracomunitari e apolidi, residenti in Italia. Stato di invalidità: 100% per la pensione, 74% per l'indennità mensile	Al di sotto dei 18 e al di sopra dei 65 anni: difficoltà persistenti nell'eseguire compiti e funzioni adatte alla relativa età. Tra i 18 e i 65 anni: riduzione permanente dell'abilità al lavoro	Non necessario	Reddito individuale basso in funzione delle condizioni d'invalidità, ma soggetto a un limite massimo di 14.886 euro annuali (p. es. la pensione) Nessun limite di reddito solo per indennità specifiche
Guerra	Riservato a cittadini italiani con invalidità di guerra, vedove e figli delle vittime di guerra	Nessun limite indicato	Non necessario	Reddito annuo di 13.494 euro, soggetto a variazioni in base all'invalidità, al numero e alla situazione dei membri familiari
Terrorismo	Cittadini italiani, stranieri e apolidi resi invalidi da atti di terrorismo o criminalità organizzata e loro superstiti	Nessun limite indicato	Non necessario	Nessun limite di reddito
Nuclei familiari numerosi	Cittadini italiani e di paesi dell'UE residenti in Italia e con almeno 3 minori nel nucleo familiare	Fino a 18 anni (minori)	Non necessario	Reddito annuo basso (p. es. fino a 23.200 euro per le famiglie con 3 minori) specificato ogni anno in base all'ISE (Indicatore della situazione economica)
Maternità	Donne residenti in Italia: cittadine italiane e di paesi appartenenti e non all'UE con permesso di soggiorno	Puerpere senza limiti di età	Non occupate e non beneficiarie di altre prestazioni analoghe per la maternità	Reddito annuo basso (p. es. fino a 32.223 euro per le famiglie con 3 membri) definito ogni anno in base all'ISE

Assistenza abitativa	Cittadini italiani e di altri paesi dell'UE residenti nella regione interessata. Cittadini extracomunitari con permesso di soggiorno, residenti in Italia per almeno 10 anni o 5 anni nella regione interessata	Nessun limite indicato, ma l'aumento del 25% del beneficio (o della soglia di reddito) riguarda le persone di età superiore a 65 anni (nonché persone diversamente abili e le fasce più deboli)	Non necessario	Reddito familiare annuo basso e incidenza dell'affitto abitativo: A) reddito non superiore alla somma di due pensioni minime INPS con un'incidenza dell'affitto superiore al 14%; B) soglia di reddito specificata ogni anno dalla Regione interessata (p. es. 15.000 euro in Umbria) con un'incidenza dell'affitto fino al 24% e stabilita in base all'ISE
Salute	Cittadini italiani, di paesi appartenenti e non all'UE (inclusi quelli senza permesso regolare di soggiorno) e altri stranieri residenti in Italia	Esenzione totale dalle spese sanitarie riservata ai cittadini di età inferiore a 6 e superiore a 65 anni	I disoccupati beneficiano dell'esenzione totale	Livelli bassi di reddito familiare (p. es. 36.152 euro per le persone di età inferiore a 6 e superiore a 65 anni, 8.263 euro per i disoccupati)
Basso reddito	Pensionati, persone non autosufficienti e occupati residenti in Italia (inclusi i cittadini extracomunitari)	Nessun limite indicato	Gli occupati sono inclusi tra i beneficiari	Reddito familiare annuo basso in base alla composizione del nucleo familiare: 1 pensionato (fino a 15.000 euro); 2 o 3 membri (fino a 17.000 euro); 4 o 5 membri (fino a 20.000 euro); oltre 5 membri (fino a 22.000 euro), con persone diversamente abili (fino a 35.000 euro)
Elettricità	Famiglie che acquistano elettricità e gas dai relativi fornitori	Nessun limite indicato	Non necessario	Reddito familiare annuo basso, inferiore alla soglia di 7.500 euro dell'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente)
Social card	Riservata ai cittadini italiani residenti in Italia (i cittadini di altri paesi dell'UE e non, residenti in Italia sono esclusi)	Persone di età superiore a 65 anni e famiglie con bambini da 0 a 3 anni	Non necessario	Reddito annuo basso: fino a 6.000 euro per le persone di età compresa tra 65 e 69 anni; fino a 8.000 euro per gli ultrasessantenni; fino a 6.000 euro, in base alle soglie dell'ISEE, per le famiglie con bambini da 0 a 3 anni

Provvedimento	Beneficiari	Importi relativi al 2009	Durata temporale
Sussidio sociale (pensione)	Individui	409 euro al mese, 13 mesi all'anno	Non specificata
Invalità civile	Individui	255 euro al mese in generale e fino a 756 euro al mese per le persone totalmente non vedenti; 13 mesi all'anno	Non specificata
Guerra	Individui	In base a otto categorie di situazioni, importi variabili da 90 euro a 553 euro al mese; 12 mesi all'anno	Non specificata
Terrorismo	Individui	Diversi importi stabiliti in base alla tipologia del danno subito	Non specificata
Nuclei familiari numerosi	Famiglie con almeno tre minori	129 euro al mese, 13 mesi all'anno	Non specificata
Maternità	Puerpere	309 euro al mese	5 mesi
Assistenza abitativa	Individui con un contratto d'affitto a uso abitativo	In base alla tipologia di reddito (vedi sopra) p. es. 3.099 euro (A) e 2.324 euro (B) all'anno nella Regione Umbria	Non specificata
Salute	Individui	Esenzione dalla spese sanitarie in base alla soglia di reddito e alla tipologia di malattia	Possono essere stabiliti limiti a seconda della tipologia e durata della malattia
Basso reddito	Famiglie	Bonus temporaneo per 1 anno: 200 euro (1 pensionato); 300 euro (2 membri); 450 euro (3 membri); 500 euro (4 membri); 600 euro (5 membri); 1000 euro (oltre 5 membri o con persone diversamente abili)	2009
Elettricità	Famiglie	Da 60 euro (famiglie con 1 o 2 membri) a 135 euro (famiglie con oltre 4 membri) al mese; 12 mesi all'anno	Non specificata
Social card	Individui	40 euro al mese per l'acquisto di energia, gas e generi alimentari; 12 mesi all'anno	Non specificata

Provvedimento	Principali condizioni
Assegno sociale (pensione)	Solo le condizioni relative al reddito
Invalità civile	Solo le condizioni relative al reddito
Guerra	Solo le condizioni relative al reddito e alle cause
Terrorismo	Nessuna
Nuclei familiari numerosi	I benefici sono sospesi in caso di variazione delle dimensioni del nucleo familiare e del relativo reddito (p. es. meno di 3 minori, reddito superiore alla soglia)
Maternità	Solo le condizioni relative al reddito e alla nascita
Assistenza abitativa	Solo le condizioni relative al reddito
Salute	Solo le condizioni relative al reddito

Basso reddito	Solo le condizioni relative al reddito
Elettricità	Solo le condizioni relative al reddito
Social card	Solo le condizioni relative al reddito e all'età

**Tabella 11: Altri schemi nazionali / Livelli di Decisione ed erogazione**

Provvedimento	Livello decisionale (ed ente interessato)	Livello di erogazione (ed ente interessato)
Sussidio sociale (pensione)	Nazionale (INPS, Istituto nazionale della previdenza sociale)	Nazionale (INPS)
Invalità civile	Regionale (servizi per la salute)	Nazionale (INPS)
Guerra	Nazionale (MEF, Ministero dell'Economia e delle Finanze)	Nazionale (MEF)
Terrorismo	Nazionale (MEF)	Nazionale (MEF)
Nuclei familiari numerosi	Locale (servizio sociale comunale)	Nazionale (INPS)
Maternità	Locale (servizio sociale comunale)	Nazionale (INPS)
Assistenza abitativa	Regionale (dipartimenti governativi)	Locale (servizio sociale comunale)
Salute	Regionale (dipartimenti governativi)	Locale (ASL, aziende sanitarie locali)
Basso reddito	Nazionale (MEF tramite l'Agenzia delle entrate)	Nazionale (Agenzia delle entrate)
Elettricità	Locale (servizio sociale comunale)	Locale (servizio sociale comunale)
Social card	Nazionale (MEF)	Nazionale (uffici postali)

**Tabella 12: Altri schemi nazionali / Collegamenti con altre prestazioni sociali**

Provvedimento	È distinto	Può essere cumulato con:	Include altri costi
Assegno sociale (pensione)		Pensioni e indennità d'invalità e di guerra entro l'importo stabilito	
Invalità civile	L'indennità mensile non è compatibile con altre pensioni d'invalità	Altre pensioni, solo in caso di pensione d'invalità e nel rispetto dell'importo stabilito	
Guerra	Specifica tipologia di beneficio		
Terrorismo	Specifica tipologia di beneficio		
Nuclei familiari numerosi		Assegno di maternità, altri benefici forniti dalle autorità locali e dall'INPS entro l'importo stabilito	
Maternità		Assegno per i nuclei familiari numerosi, altri benefici forniti dalle autorità locali e dall'INPS entro l'importo stabilito	

Assistenza abitativa		Altri benefici forniti dalle autorità locali comprese nella valutazione complessiva del reddito disponibile	
Salute		Qualunque altro beneficio	
Basso reddito		Qualunque altro beneficio (inclusa la social card)	
Elettricità		Qualunque altro beneficio (inclusa la social card)	
Social card		Qualunque altro beneficio (inclusa quella per l'acquisto di elettricità)	Rimborso spese per l'acquisto di latte artificiale e pannolini (per neonati fino a 3 mesi), in base a norme non ancora in vigore

#### *Interconnessione tra benefici e l'inserimento occupazionale*

Nelle sezioni precedenti sono state descritte due tipologie di provvedimenti: quelli riguardanti specificamente le prestazioni relative al reddito minimo (schemi di reddito minimo) e quelli aventi caratteristiche simili ma scopi diversi (altri schemi nazionali).

Negli altri schemi nazionali prevale un livello decisionale e di erogazione nazionale, mentre il livello locale rappresenta la principale caratteristica degli schemi di reddito minimo su base regionale. Inoltre sia i benefici degli altri schemi nazionali, sia quelli degli schemi di reddito minimo possono essere cumulati con altre prestazioni. Solo gli schemi di reddito minimo presentano un orientamento generale al coordinamento e all'integrazione di diversi benefici, e comprendono altri costi sulla base di programmi personalizzati per l'inclusione sociale e contro la povertà, così come per l'occupazione (cfr. la Sezione 1.3). Comunque, solo pochi schemi di reddito minimo tengono conto in qualche modo anche di misure di previdenza sociale.

La previdenza sociale comprende anche i cosiddetti ammortizzatori sociali. È necessario pertanto fornire una breve descrizione di questi meccanismi. Vi sono tre strumenti principali: l'indennità di disoccupazione, la cassa integrazione guadagni e l'indennità di mobilità. Tutti prevedono requisiti contributivi, sono erogati dall'INPS e presentano delle soglie mensili stabilite ogni anno (p. es. 886 euro nel 2009).

L'indennità di disoccupazione riguarda i lavoratori che hanno perso il posto di lavoro per ragioni specifiche. Vi sono limiti e differenze a seconda dell'età, del tetto salariale e del settore produttivo. L'indennità ordinaria ha una durata variabile a seconda dell'età (8 mesi per le persone con meno di 50 anni e 12 mesi per le persone di età superiore a 50 anni) I lavoratori interessati ricevono il 60% del salario percepito in precedenza per un periodo di 6 mesi, il 50% fino all'ottavo mese e il 40% per i restanti quattro mesi.

La Cassa Integrazione Guadagni (CIG) distingue tra: a) le difficoltà esterne temporanee, quali il maltempo (p. es. nel settore dell'edilizia) e le turbolenze di mercato per i settori industriali (CIGO); b) le crisi industriali e i processi di ristrutturazione aziendale (CIGS). Di norma, i lavoratori interessati ricevono l'80% del salario percepito in precedenza per una durata di 3 mesi nel caso della CIGO (con la possibilità di estensione in via eccezionale fino a 12 mesi) e di 24 mesi al massimo nel caso della CIGS (con la possibilità di estensione in via eccezionale fino a 36 mesi).

Un sistema simile alla CIGO esiste anche nel settore dell'agricoltura, ma con diverse prestazioni e condizioni. Tuttavia la CIG non costituisce uno strumento di protezione per tutte le persone a rischio di disoccupazione, essendo limitata a settori produttivi, tipologie di lavoratori e dimensioni aziendali specifiche, mentre varia a seconda di condizioni di lavoro, salari e aree geografiche differenti. Recentemente, estensioni "in deroga" sono state attuate per affrontare la crisi finanziaria ed economica (ad esempio con l'accordo concluso tra Stato e Regioni nel febbraio 2009 e con le leggi 2/2009 e 33/2009).

L'indennità di mobilità riguarda i lavoratori che hanno perso il lavoro per effetto di piani di ristrutturazione aziendale. Di norma l'indennità è uguale alla CIGS (80% dell'ultimo salario) per i primi 12 mesi di disoccupazione, con una riduzione dell'80% dei benefici CIGS nei mesi successivi (la durata massima è di 36 mesi per i lavoratori di età superiore a 50 anni nelle regioni meridionali). Esistono differenze e limitazioni a seconda dei settori di attività, dell'area geografica, dell'età e del tetto salariale.

## 1.2 Valutazione degli schemi di reddito minimo

### *Copertura e utilizzazione*

Qui di seguito sono sintetizzate le condizioni di copertura delle due tipologie di provvedimenti, descritte nelle sezioni precedenti: gli schemi di reddito minimo e gli altri schemi nazionali aventi caratteristiche simili ma scopi diversi.

Stato di cittadinanza: negli schemi di reddito minimo prevale un approccio universale con criteri di selettività; a parte le pensioni e le indennità di guerra, gli altri schemi nazionali presentano alcuni aspetti controversi derivanti dalla limitazione ai cittadini italiani (p. es. la social card) mentre è presente una restrizione dei diritti dei cittadini extracomunitari in altri schemi della medesima tipologia (tra cui la pensione sociale, i sussidi per le famiglie numerose e l'assistenza abitativa).

Età: tra i beneficiari prevalgono gli adulti in entrambe le tipologie di schemi, sebbene alcuni di essi includano anche i minori e gli anziani (p. es. la social card, i sussidi per le famiglie numerose, i sussidi sanitari e la pensione sociale).

Stato occupazionale: generalmente non è obbligatorio, ma la disoccupazione (o l'impiego precario) sono tenuti in considerazione in alcuni schemi di reddito minimo (p. es. a Bolzano, in Puglia e nel Lazio) e ai fini della concessione di taluni benefici nell'ambito degli altri schemi nazionali (tra cui i sussidi per la salute).

Reddito: i requisiti variano in funzione della composizione del nucleo familiare (p. es. le famiglie numerose) e alle condizioni individuali (p. es. le persone diversamente abili); l'accertamento dello stato di necessità (*means testing*) è eseguito soprattutto nell'ambito degli altri schemi nazionali; la soglia inferiore si situa tra 4.000 e 5.000 euro annuali, mentre quella superiore è di circa 36.000 euro annuali.

Beneficiari: i nuclei familiari prevalgono rispetto agli individui.

Importo: dipende dalla tipologia di prestazione interessata. Per gli schemi di reddito minimo varia da 300 a 560 euro mensili a persona; per gli altri schemi nazionali varia da 100 a 500 euro mensili a persona, in base alle condizioni di difficoltà, mentre i bonus per gli acquisti sono pari a circa 40-60 euro mensili a persona.

Durata temporale: generalmente le prestazioni previste dagli altri schemi nazionali sono a durata indeterminata, mentre quelle degli schemi di reddito minimo sono erogate per un periodo limitato.

Regole di condizionalità: di norma gli altri schemi nazionali applicano soglie di reddito specifiche (e automatiche), mentre il principale requisito degli schemi di reddito minimo è la partecipazione a progetti personalizzati per l'inserimento sociale (inclusa la disponibilità al lavoro e alla formazione).

Le iniziative di reddito minimo attuate da alcune Regioni sembrano produrre risultati interessanti. Queste esperienze sono utili per istituire quadri di riferimento, giuridici e operativi, più coerenti a livello nazionale (riguardanti p. es. i livelli essenziali dei diritti a servizi di qualità e i meccanismi di estensione ai beneficiari).

Tuttavia non è possibile giungere a una valutazione omogenea della effettiva utilizzazione degli schemi di reddito minimo a causa della scarsità dei dati e dell'eccessiva varietà delle condizioni, mentre la carenza di informazioni rende molto difficile definire l'estensione di situazioni di non uso delle misure da parte dei potenziali beneficiari.

Nel 2007, ad esempio, il reddito minimo per l'inserimento sociale e l'assistenza abitativa costituivano il 70% della spesa di Bolzano per la lotta alla povertà, i cui beneficiari erano rispettivamente 2.964 e 3.591 persone. In Friuli Venezia Giulia, 3.516 destinatari hanno beneficiato del reddito di base per la cittadinanza tra il 2007 e il 2008. Il reddito di cittadinanza sperimentato in Campania ha fornito sostegno a quasi 14.000 famiglie molto povere fino alla fine del 2007.

La sperimentazione del RMI nazionale è stata svolta tra il 1999 e il 2004, ma i suoi effetti si sono estesi fino al 2007. I comuni interessati sono stati 306 in totale, di cui il 65% nel Sud. Alla fase centrale della sperimentazione hanno partecipato quasi 41.000 famiglie (di cui l'85% circa al Sud), ossia poco meno del 2% delle famiglie in condizioni di «povertà relativa» secondo la soglia ISTAT (basata sul valore monetario del consumo e non sul reddito). Le percentuali delle famiglie che sono riuscite a superare le condizioni iniziali di bisogno variano dal 39% al 78%, a seconda dei diversi contesti locali (p. es. in relazione alle opportunità di lavoro), con una percentuale prevalente di circa il 45%, pur considerando che è molto difficile stabilire se tale risultato sia stato prodotto dalla sperimentazione o se si sarebbe invece verificato indipendentemente da tale iniziativa (p. es. effetto tara o *deadweight*).

Gli altri schemi nazionali (in particolare, le pensioni e le indennità sociali, d'invalidità civile e di guerra) presentano percentuali competitive sull'intero territorio italiano. Essi costituiscono una sorta di «reddito minimo garantito», come affermato nel Piano d'azione nazionale per l'inclusione sociale 2001-2003 italiano. Ad esempio, il significativo aumento delle pensioni d'invalidità civile ha prodotto un effetto di sostituzione a fronte della mancanza di uno schema universale di reddito minimo, mentre sono stati fatti pochi controlli rigorosi per limitare favoritismi, clientelismi e frodi (Negri N. and Saraceno C., 1996; Sacchi S., 2005; Rossi E. e Masala P., 2008).

### *Adeguatezza*

È stato ampiamente dimostrato che i paesi con i minori tassi di povertà sono quelli che spendono di più per le prestazioni sociali destinate alle fasce più deboli. A titolo di esempio, verso la metà di questo decennio i paesi più efficienti (tra cui la Danimarca, la Finlandia e i Paesi Bassi) hanno

destinato oltre il 30% dei trasferimenti in denaro pubblico al 20% più povero della popolazione. In Italia, la corrispondente quota era inferiore al 13% (OECD, 2008).

Attualmente (2007) l'indice S80/S20 (ossia il rapporto fra il reddito medio del 20% più ricco e il 20% più povero della popolazione) evidenzia una maggiore disuguaglianza nella distribuzione del reddito in Italia (5,5 punti) rispetto ai paesi sopra menzionati (4 nei Paesi Bassi, 3,7 in Danimarca e Finlandia - EUROSTAT, 2009).

Una simile disuguaglianza era già stata registrata verso la metà di questo decennio (OCSE, 2008), quando l'Italia presentava un coefficiente di GINI di 0,35 (corrispondente alla venticinquesima posizione tra i 30 paesi dell'OCSE). Per il coefficiente di GINI, la perfetta uguaglianza corrisponde a 0 e la massima disuguaglianza a 1. Se si tiene conto della concentrazione della ricchezza (ossia della distribuzione del patrimonio netto delle famiglie), il coefficiente di GINI italiano raggiunge 0,61 (vale a dire che il 10% delle famiglie italiane controlla il 42% della ricchezza totale). Nel 2006, il GINI era ancora di 0,35 e la concentrazione della ricchezza si attestava a 0,45, con il 15% della ricchezza nazionale detenuta dall'1% più ricco della popolazione, e solo il 17% della ricchezza attribuita al 60% più povero. (Banca d'Italia, 2008 e 2009)

Altre statistiche confermano l'esistenza di disparità nella distribuzione del reddito (ISTAT, 2008): le famiglie con i redditi più bassi (primo quintile) hanno guadagnato il 7% del reddito complessivo nel 2006, mentre la quota delle famiglie più ricche (quinto quintile) è di sei volte superiore (40%).

Secondo alcuni calcoli, il rischio di povertà in Italia è diminuito dal 24% al 20% a seguito dei trasferimenti sociali (cioè la spesa pubblica per le prestazioni sociali) nel 2007 (EUROSTAT, 2009). Queste percentuali si riferiscono alla quota di persone con un reddito equivalente disponibile inferiore alla soglia di rischio di povertà, fissata al 60% della mediana nazionale del reddito disponibile equivalente.

Pertanto i trasferimenti sociali hanno determinato una riduzione del 17% del rischio di povertà in Italia (pari a 4 punti percentuali divisi per il valore di partenza del 24%). In altri paesi europei, il rischio di povertà è stato quasi dimezzato, ad esempio in Svezia (dal 28% all'11% in seguito ai trasferimenti sociali), in Danimarca (dal 27% al 12%), nei Paesi Bassi (dal 21% al 10%), in Francia (dal 26% al 13%) e in Germania (dal 25% al 15%).

Di conseguenza, se la distanza tra l'Italia e i suddetti paesi era limitata prima dei trasferimenti pubblici (1-4%), in seguito a tali trasferimenti si è significativamente ampliata (5-10%), dimostrando il limitato impatto della spesa pubblica sul rischio di povertà in Italia.

I dati relativi al 2006 evidenziano come la spesa complessiva per la protezione sociale, misurata in percentuale del PIL (prodotto interno lordo), sia nettamente inferiore in Italia (26,6%) rispetto agli altri cinque paesi presi in esame (Danimarca 29,1%, Germania 28,7%, Francia 31,1%, Paesi Bassi 29,3% e Svezia 30,7%). Calcolata su base pro capite, la spesa è del 40-85% inferiore in Italia (5.722 euro) rispetto ai suddetti paesi (Danimarca 10.579 euro, Germania 7.427 euro, Francia 8.032 euro, Paesi Bassi 8.333 euro e Svezia 9.724 euro).

È importante sottolineare che, nei suddetti dati, le pensioni (incluse quelle per i superstiti) sono calcolate come reddito prima dei trasferimenti e non come trasferimenti sociali. Pertanto, alcuni problemi non sono tenuti in adeguata considerazione nell'ambito del sistema italiano di protezione sociale rispetto agli altri paesi sopra menzionati.



Di seguito è riportata la struttura complessiva del sistema di protezione sociale (Tabella 13)

In conclusione, l'Italia spende più per le pensioni e le relative indennità (di anzianità, invalidità e per i superstiti) che per le prestazioni a favore dell'occupazione e dell'assistenza sociale (p. es. per le famiglie, i minori, l'assistenza abitativa e l'esclusione sociale): rispettivamente il 66% (da 11 a 17 punti in più rispetto agli altri 5 paesi), il 2% (3-5 punti in meno rispetto agli altri paesi) e il 5% (da 8 a 14 punti in meno rispetto agli altri paesi). La spesa sanitaria in Italia è inferiore a quella di Germania, Francia e Paesi Bassi (2-5 punti di differenza) ed è superiore a quella di Danimarca e Svezia (5 e 1 punto di differenza). Tuttavia tale confronto potrebbe risultare influenzato dalle modalità di ripartizione delle prestazioni all'interno di ciascun paese. Il metodo di allocazione italiano conferma la struttura di protezione sociale (Tabella 14) e consente di distinguere due tipologie di trasferimenti, in denaro (sostegno monetario) e in natura (servizi).

Paese	Malattia / Assistenza sanitaria	Invalidità	Anzianità	Superstiti	Disoccupazione	Famiglie / Minori	Assistenza abitativa	Esclusione sociale n.c.a. (*)
Danimarca	21,6	14,9	37,9	0,0	7,2	13,1	2,3	3,0
Germania	29,1	6,2	36,5	7,8	6,3	11,1	2,3	0,7
Francia	29,8	6,1	37,7	6,6	6,9	8,6	2,7	1,6
Italia	26,8	5,9	50,8	9,7	2,0	4,5	0,1	0,2
Paesi Bassi	31,8	8,5	36,1	5,3	5,0	5,8	1,4	6,1
Svezia	26,0	14,9	38,1	2,1	5,5	9,8	1,7	1,9

(\*) dati EUROSTAT, 2009; n.c.a. = non classificato altrove

Gruppi di funzioni	% del PIL	% della spesa complessiva	% della tipologia di trasferimenti sulla spesa complessiva	
			in denaro	in natura
Servizi per la salute	6,2	23,9		23,9
Previdenza sociale (pensioni, indennità di disoccupazione e relative al lavoro)	17,4	67,6	67,6	
Assistenza sociale (pensioni e indennità sociale, di guerra e d'invalidità, più i servizi sociali)	2,2	8,5	5,6	2,9
Spesa complessiva per la protezione sociale	25,8	100	73,2	26,8

Elaborazione su dati ISTAT, 2009

La spesa per la disoccupazione e gli altri ammortizzatori sociali è inclusa nel gruppo delle funzioni di previdenza sociale e corrisponde a circa lo 0,6% del PIL. Altri dati, specificatamente riferiti alle politiche del lavoro, distinguono tra la spesa per le politiche passive (p. es. gli ammortizzatori sociali) e quella per le politiche attive (gli incentivi per l'occupazione, il lavoro autonomo, la creazione e il mantenimento di posti di lavoro, la formazione, e così via). Tale spesa ammonta complessivamente a 1,1% del PIL, corrispondente allo 0,7% per le politiche passive e allo 0,4% per quelle attive.

Nel settore dell'«assistenza sociale», le pensioni e le relative indennità sono prevalenti (66%) rispetto ai servizi (34%). Più specificamente, (ISTAT, 2009a), la spesa per le pensioni (cfr. la Tabella 2) ha rappresentato 1,2% del PIL nel 2007, di cui lo 0,9% è stato destinato a persone con invalidità, lo 0,2% al sostegno delle persone di età superiore a 65 anni e lo 0,1% alle vittime di guerra e alle loro vedove e figli. L'importo medio annuo a pensione e l'indice di beneficio relativo (cioè il rapporto tra l'importo della pensione e il PIL pro capite) nel 2007 erano pari a: 4.182 euro (349 euro al mese) e 16,14 per le vittime di guerra; 4.504 euro (375 euro al mese) e 17,38 per l'invalidità civile; 4.631 (386 al mese) e 17,87 per il sostegno sociale alle persone di oltre 65 anni. Questa tipologia di pensioni è presente in maniera diffusa nell'Italia meridionale (44%), dove sono concentrate il 65% delle famiglie povere e il 68% dei soggetti indigenti (ISTAT, 2008a, 2009a).

Prendendo in considerazione gli ultimi dati disponibili (ISTAT, 2008), si può effettuare la seguente stima: l'importo medio mensile di questa tipologia di sostegno monetario rappresenta circa il 56% di una soglia di povertà corrispondente presumibilmente a 674 euro a persona, ossia al 60% dei 1.123 euro calcolati come mediana nazionale del reddito mensile di una famiglia con un solo componente nel 2006.

Tuttavia, la metodologia italiana di analisi della povertà non è basata sul reddito, bensì sul valore monetario del consumo, utilizzato per la stima della soglia di «povertà relativa». Ad esempio, una famiglia composta da due persone è ritenuta relativamente povera se la sua spesa mensile per il consumo è pari o inferiore al 50% della spesa nazionale media per il consumo pro capite. Nel 2007, la linea di povertà standard era pari rispettivamente a 986,35 euro e a 591,81 euro per le famiglie composte da due persone e da una sola persona (ISTAT, 2008a).

L'importo medio mensile del gruppo di pensioni sopra menzionato rappresenta circa il 38% della soglia di povertà relativa dell'ISTAT per una famiglia di due persone e il 63% per una famiglia con una sola persona. L'importo mensile previsto dai provvedimenti di reddito minimo introdotti da alcune regioni (cfr. la Tabella 4) rappresenta il 30-60% della soglia di povertà relativa dell'ISTAT per una famiglia di due persone e il 51-90% per un individuo. Vi sono differenze a seconda delle regioni (p. es. le percentuali sono inferiori in Campania e in Basilicata e superiori in Friuli Venezia Giulia, in Lazio e a Bolzano); tuttavia tali differenze sono influenzate dall'utilizzo di anni diversi per il raffronto (come nel caso dei dati di Bolzano e del Lazio, riferiti al 2009 e confrontati con la soglia ISTAT del 2007).

Nel 2007, le famiglie hanno avuto difficoltà ad affrontare esigenze primarie (ISTAT, 2008), per quel che riguarda le spese mensili ordinarie (15,4% a livello nazionale e 22% nelle regioni meridionali), le spese impreviste, pari a circa 700 euro al mese (32,9% a livello nazionale e 46,4% nelle regioni meridionali), i ritardi nei pagamenti (10,7% a livello nazionale e 20,1% nelle regioni meridionali), il riscaldamento (10,7% a livello nazionale e 20,1% nelle regioni meridionali), l'acquisto di generi alimentari (5,3% a livello nazionale e 7,3% nelle regioni meridionali), le spese mediche (11,1% a livello nazionale e 19,4% nelle regioni meridionali) e l'abbigliamento (16,9% a livello nazionale e 26,9% nelle regioni meridionali). Il rischio aumenta per le famiglie con tre o più figli, ad esempio in riferimento alle spese impreviste (41,4%), all'abbigliamento (28,5%), ai ritardi nei pagamenti (22,1%) e alle spese mensili ordinarie (25,9%).

Provvedimenti nazionali sono stati presi con l'obiettivo di ridurre tali difficoltà (cfr. la Tabella 9). Alcuni di essi (p. es. i sussidi per le famiglie numerose e gli assegni di maternità, l'assistenza abitativa, l'esenzione totale dalle spese sanitarie, i sussidi per le famiglie a basso reddito, i bonus per l'acquisto di elettricità e gas) hanno un carattere universale combinato con criteri di selettività basati sul reddito. Altri riguardano alcuni settori specifici della popolazione e si sovrappongono a

misure di carattere più universale. È il caso, ad esempio, della carta prepagata per gli acquisti, nota come «social card», destinata alle persone di età superiore ai 65 anni e alle famiglie con figli da 0 a 3 anni, finalizzata a ridurre i costi di generi alimentari, energia e gas per la fascia più povera della popolazione.

La social card è stata introdotta come un buono mensile, anziché aumentare le pensioni per le persone anziane a basso reddito o gli assegni di maternità, oppure ridurre il carico fiscale per tutti i cittadini a basso reddito (Gori, 2008; Giannini e Guerra, 2008). Il bonus è apparso come una misura caritatevole, una sorta di «carta dei poveri» che ricorda agli italiani altri programmi simili attuati molti anni fa, prima del consolidamento del concetto di uguale dignità e libertà per tutti i cittadini (Urbinati N., 2008). I beneficiari previsti erano 1.000.000 pensionati e 300.000 famiglie con bambini piccoli, ma a metà gennaio 2009 solo 580.000 persone ne avevano fatto richiesta e le carte effettivamente attivate sono state meno di 424.000, di cui l'80% al Sud.

Attualmente non vi sono altri dati disponibili, ma la stampa locale (tra cui *L'Arena*, quotidiano di Verona), ha rivelato un incremento di richieste della social card da parte di preti e suore, che generalmente percepiscono un basso reddito. Inoltre il sistema di distribuzione centralizzato della carta presenta numerosi problemi, oltre a generare costi amministrativi per quasi 8,5 milioni di euro (come evidenziato durante il dibattito parlamentare e sottolineato dalle associazioni dei consumatori), di cui 1,4 milioni di euro fino alla fine di marzo 2009 (stando a quanto comunicato dal Ministro del Welfare il 22 aprile 2009). In aggiunta, la social card ha riaperto lo scontro tra centralizzazione e decentralizzazione di competenze istituzionali, entrando inoltre in conflitto con alcuni sussidi forniti o gestiti dalle autorità locali.

#### *Efficacia*

Secondo alcuni esperti (Sacchi S., 2005), la sperimentazione del RMI nazionale ha rappresentato l'epitome di un periodo orientato alla riforma delle politiche di inclusione sociale (culminato con l'approvazione della legge 328/2000), mentre la fine di tale sperimentazione ha comportato il declino delle iniziative fruttuose intraprese in questo ambito strategico. La sperimentazione ha favorito un vivace dibattito a livello accademico, politico e sociale fondato su una prospettiva comunitaria. Il metodo di coordinamento aperto (MCA) sociale, la Strategia di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali e il previsto Trattato di Lisbona sono considerati le pietre miliari del processo volto a favorire la (re)introduzione di uno schema nazionale di reddito minimo (Rossi E. e Masala P., 2008).

Alcuni analisti (ISAE, 2004; Sacchi S., 2005; Mesini D. e Ranci Ortigosa E., 2004; Ministero della Solidarietà Sociale, 2007; Ranci Ortigosa E., 2008; Rossi E. e Masala P., 2008) hanno estrapolato degli insegnamenti utili dalla sperimentazione con il RMI nazionale, riguardanti in particolare la necessità di: migliorare la definizione della componente monetaria e delle procedure di accertamento dello stato di necessità relative ad iniziative di reddito minimo; potenziare la capacità amministrativa delle autorità pubbliche locali e le loro risorse per collegare queste iniziative alla progettazione e all'attuazione di percorsi personalizzati per l'inclusione sociale; migliorare lo sviluppo delle reti di servizi locali a supporto di tali percorsi; potenziare sistemi interorganizzativi tra le autorità pubbliche locali a sostegno delle reti sopra menzionate (p. es. attraverso piani d'azione locali e con la partecipazione degli attori interessati); aumentare il coordinamento regionale per definire livelli essenziali di qualità per le reti di servizi; migliorare l'integrazione delle politiche (p. es. nel settore sociale, della famiglia, della salute, dell'istruzione, dell'assistenza abitativa, dell'occupazione e della formazione) che influiscono sull'efficacia delle reti di servizi; rafforzare il ruolo centrale delle autorità pubbliche regionali in termini di orientamento, programmazione, coordinamento, monitoraggio e valutazione delle politiche

integrate; promuovere la collaborazione tra le autorità pubbliche a livello regionale e nazionale, al fine di attuare schemi di reddito minimo stabilendo contestualmente i diritti di cittadinanza (ossia i diritti civili e sociali) da garantire sull'intero territorio nazionale; combinare meglio il funzionamento di questi sistemi di sostegno e le misure volte a contrastare l'economia sommersa, il lavoro nero (non tassato né regolato) e la segmentazione dei mercati del lavoro; evitare il rischio connesso ad aspettative eccessive sulle funzioni (e gli effetti) degli schemi di reddito minimo, particolarmente nelle aree locali affette da problemi di disoccupazione consolidati; armonizzare meglio tali schemi con gli altri benefici e gli ammortizzatori sociali, combinando responsabilità individuali e familiari.

Tale processo di armonizzazione resta incompiuto, analogamente alla riforma degli ammortizzatori sociali, già richiesta dalla legge 328/2000 (Rossi E. e Masala P., 2008; Mesini D. e Ranci Ortigosa E., 2004).

Dopo un decennio (ASTRID, 2007) alcuni esperti hanno preso in esame le conclusioni della Commissione Onori, ponendole a confronto con le politiche di assistenza sociale, in particolare la legge 328/2000, attuate finora.

Le loro osservazioni (p. es. Gori C. e Madama I., 2007) indicano che: la sperimentazione del RMI ha dimostrato un intento politico iniziale di seguire il principio universalistico con un approccio selettivo nella lotta alla povertà, che tuttavia è venuto meno dopo pochi anni; l'incremento dei servizi sociali ha evidenziato un impegno a livello regionale e subregionale, che però non è stato sufficiente a soddisfare il contestuale aumento dei bisogni (p. es. connessi all'aumento del numero di anziani); l'introduzione dell'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente) nel 1998 ha soddisfatto la necessità di disporre di procedure di accertamento sullo stato di bisogno per la fornitura di sostegno monetario, ma numerosi dispositivi di questo tipo continuano ad essere regolati da altri criteri; la razionalizzazione dei regimi di sostegno monetario e lo sviluppo dei servizi sociali sono tuttora ostacolati dalla mancanza di una definizione chiara dei livelli essenziali di diritti e servizi accessibili a tutti i cittadini, a seconda dei loro bisogni e delle loro condizioni di vita; tale mancanza di priorità politiche ha reso difficile la redistribuzione delle risorse per ridurre le disparità regionali (p. es. tra Nord e Sud Italia); non vi è stato alcun tentativo di incrementare le risorse finanziarie destinate alle politiche di assistenza sociale attraverso la riorganizzazione della spesa pubblica e la progressiva riduzione della spesa pensionistica; analogamente, l'obiettivo di riorganizzare la quota della spesa pubblica per l'assistenza sociale allo scopo di fornire più servizi che contributi economici non è stato mai raggiunto; infine, la correlazione tra politiche di assistenza sociale e altre politiche non è stata presa in adeguata considerazione da parte di molti governi nazionali, mentre il coordinamento tra questi ultimi e le autorità regionali e locali non ha raggiunto un livello qualitativo tale da consentire il rafforzamento dei ruoli di regolamentazione comune, la condivisione delle decisioni politiche e il potenziamento della capacità istituzionale.

Da ciò risulta, nel complesso, che le conclusioni della Commissione Onofri continuano a essere valide e lungimiranti (Treu T., 2008), mentre la loro attuazione ha incontrato delle difficoltà connesse alle carenze strutturali del sistema italiano, tra cui: una serie di ostacoli all'approccio universalistico, con una resistenza convergente delle associazioni datoriali e dei sindacati dei lavoratori al tentativo di modificare la tradizione consolidata di contrattazione collettiva basata essenzialmente su interessi di categoria; un orientamento tradizionale del sistema di welfare a favore dei lavoratori dipendenti (generalmente padri di famiglia) e delle loro famiglie, a fronte di un numero limitato di iniziative volte a estendere le prestazioni anche ai lavoratori autonomi; lo sgravio fiscale come principale strumento di sostegno alle famiglie (oltre a un numero limitato di

sussidi); la resistenza opposta all'effettiva attuazione delle pari opportunità tra uomini e donne e alla condivisione delle responsabilità familiari; i conflitti sulla concezione della famiglia, tra quella formata da coniugi e quella costituita da coppie di fatto, ancor di più se omosessuali; l'assegnazione di un ruolo residuo ai meccanismi di welfare (tra cui la compensazione per i danni individuali e sociali prodotti dal sistema economico), invece di utilizzare il sistema di welfare come una componente proattiva dello sviluppo sociale ed economico (p. es. attraverso l'*empowerment* individuale e sociale e lo sviluppo delle capacità); un sistema frammentato ed eterogeneo di sostegno al reddito utilizzato tradizionalmente per tamponare le crisi occupazionali; una polarizzazione del sistema di protezione sociale, che divide tra inclusi (p. es. i lavoratori con contratti a tempo indeterminato) ed esclusi (p. es. i lavoratori atipici o con contratti a tempo determinato) nell'ambito di mercati del lavoro segmentati.

In sintesi, si può affermare che il crescente spirito di solidarietà pubblica, fiducia e responsabilità (welfare universalistico) si è scontrato con una concezione profondamente radicata di limitata solidarietà e fiducia (welfare settoriale).

Le principali sfide per il sistema nazionale di welfare riguardano la combinazione di supporto al reddito e servizi, il bilanciamento tra principi universali e misure mirate (p. es. alle persone più deboli) e una redistribuzione più equa del reddito (cfr. p. es. Brandolini A. e Saraceno C., 2007). Al contrario, il sostegno monetario continua a prevalere sui servizi, visibilmente privi di un'organizzazione sistematica e carenti di capacità di erogazione (Rossi E. e Masala P., 2008); entrambe le componenti, inoltre, si presentano frammentate e inadeguate a far fronte alle (antiche e nuove) disparità sociali e regionali (Ranci C., 2002).

### 1.3 Collegamento tra gli schemi di reddito minimo e gli altri due pilastri della strategia di inclusione attiva

In questa sezione s'intende fornire una valutazione della situazione italiana alla luce dei suggerimenti della Commissione Europea (COM(2006)44) per un dosaggio politico (*policy mix*) generale che associ gli schemi di reddito minimo a: un collegamento con il mercato del lavoro, attraverso opportunità di occupazione o di formazione professionale; un migliore accesso ai servizi in grado di rimuovere alcuni ostacoli che le persone e le loro famiglie devono affrontare per integrarsi nella società, favorendo in tal modo anche il loro inserimento nel mondo del lavoro. *Programmi per l'occupazione e la formazione*

Generalmente gli schemi di reddito minimo sono correlati a programmi personalizzati per il lavoro e la formazione, come dimostrano tra l'altro gli esempi riportati qui di seguito.

Quasi 50.000 individui (coinvolti nella sperimentazione del RMI nazionale) hanno partecipato a programmi specifici per l'integrazione sociale, comprendenti l'orientamento e formazione professionale, l'apprendistato, ecc., nonché lavori socialmente utili, percorsi di cura e sostegno familiare, recupero scolastico e altre attività educative e di socializzazione.

In Friuli Venezia Giulia, il 45% dei destinatari del reddito minimo sono stati assistiti dagli SPI locali e l'88% di loro ha firmato uno specifico «patto di servizio» per la partecipazione all'orientamento professionale, a progetti di formazione, a programmi d'inserimento lavorativo e ad esperienze di lavoro.

Più in generale, il collegamento tra reddito minimo e programmi per l'occupazione e la formazione è gestito positivamente a livello regionale e locale, mentre il collegamento con le

prestazioni di previdenza sociale (inclusi gli ammortizzatori sociali) è, in molti casi, tralasciato. In Italia gli ammortizzatori sociali sono regolati da un'ampia serie di leggi incoerenti tra loro, spesso settoriali e mal coordinate (Strati F., 1992).

Nate nel 1919 (R.D.L. n. 2214 sull'assicurazione contro la disoccupazione) e nel 1945 (D.Lgs.Lgt. n. 788 sulla CIG), queste leggi sono state progressivamente ampliate, raggiungendo dimensioni molto difficili da gestire (Strati F., 1985). Varie modifiche sono state apportate da riforme di ampia portata (p. es. la legge 223/1991 che ha istituito l'indennità di mobilità), ma la continua generazione di nuove norme, deroghe ed estensioni ne ha reso difficile la gestione. A livello istituzionale, tali leggi sono separate dalle politiche attive del lavoro. Da un lato, l'INPS fornisce sostegno monetario ai lavoratori con difficoltà lavorative e familiari; dall'altro, le autorità regionali e locali attuano programmi e progetti mirati che combinano politiche occupazionali, sociali, della salute e dello sviluppo per affrontare i problemi della disoccupazione e della povertà sul loro territorio seguendo il principio dei diritti universali di cittadinanza.

I diritti di cittadinanza includono la partecipazione alla società, l'equità sociale, l'*empowerment* e lo sviluppo delle capacità per raggiungere la soglia del «benessere».

I mezzi utilizzati a tal scopo sono costituiti da sistemi di welfare articolati, che integrano un approccio universalistico (sia per gli strumenti monetari, sia per i servizi sociali) e criteri di selettività (basati sulla situazione specifica dei beneficiari) al fine di soddisfare la molteplicità, la varietà e la diversità dei bisogni sociali (Gorrieri E., 2002).

Purtroppo, le politiche e i servizi attualmente esistenti sono inadeguati e non supportano una rete di effettiva solidarietà sociale. Un misto di «familismo coatto» e individualismo rappresenta l'eredità di vulnerabilità e rischio per le generazioni presenti e future, mentre la flessibilità del lavoro manifesta i suoi effetti negativi sulle condizioni sociali, in particolare per le giovani generazioni (Saraceno C., 2002; Lucà M., 2007).

Il dibattito in corso fa emergere varie proposte di riforma, quali: uno strumento monetario unico (denominato assegno per i minori) per sostenere le responsabilità familiari, che assorba tutti gli attuali sussidi e sgravi fiscali relativi al carico familiare (Baldini M., Bosi P. e Matteuzzi M., 2007); un sistema unico di sussidi (chiamato reddito minimo garantito) che sostituisca l'attuale quadro frammentato di sussidi e sgravi fiscali per la famiglia, nonché un sistema unico di assicurazione contro la disoccupazione e un sistema unico di assicurazione contro la malattia e l'invalidità (Boeri T. e Perotti B., 2002); un contratto unico su base nazionale, a tempo indeterminato per tutti i lavoratori, fondato su standard minimi universali per garantire un percorso graduale verso la stabilità (sulla cui base modellare la contrattazione collettiva per rispondere alle specificità settoriali e territoriali), e un salario minimo nazionale che assorba anche gli incentivi all'occupazione (Boeri T. e Garibaldi P., 2008).

#### *Accesso ai servizi di qualità*

Con la riforma dei servizi sociali, la legge 328/2000 ha preso in esame l'interconnessione tra le politiche sociali e quelle relative all'istruzione, alla formazione e alla salute, prevedendo un nuovo «modello» da sviluppare ulteriormente per rinnovare il sistema di assistenza sociale, equilibrare il sostegno monetario e la fornitura di servizi, diffondere i servizi essenziali in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale e creare un sistema a rete di servizi (Bini, P. C., 2001; Gori C., 2004; Franzoni F. e Anconelli M., 2003). La legge ha promosso la formazione di sistemi differenziati per rispondere alle diversità e ai bisogni locali. Il principio di sussidiarietà è stato il

motore trainante per realizzare: diversità nell'unità istituzionale; coinvolgimento dei soggetti interessati; processi decisionali partecipativi.

La legge si iscriveva nell'ambito di una tendenza generale volta a modernizzare la struttura statale, la pubblica amministrazione e il processo decisionale.

L'indirizzo stabilito dalle principali norme (leggi 59 e 127/1997, 112/1998) indicava la volontà di rovesciare la delega dall'alto del potere e delle funzioni tra i diversi livelli di governo, avvicinare le istituzioni ai cittadini, rendere più efficiente i meccanismi di erogazione e semplificare le procedure in varie politiche.

Le parole chiave che esprimevano la natura trasversale della riforma erano: decentralizzazione, deconcentrazione, deburocratizzazione, sussidiarietà, responsabilità, cooperazione e federalismo amministrativo.

I cambiamenti istituzionali e amministrativi hanno reso necessario modificare la Costituzione in maniera significativa. Nel 2001, un'importante riforma costituzionale (confermata da un referendum) ha fornito un quadro giuridico più coerente.

La mappa delle competenze di seguito riportata emerge da questa riforma e tiene conto anche di sentenze della Corte Costituzionale (p. es. la n. 423/2004):



L'introduzione dell'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente) nel 1998 ha armonizzato i criteri di accertamento dello stato di necessità (*means test*) per la fornitura locale di un'ampia serie di contributi economici: assegni di maternità e per le famiglie numerose, esenzione dalle spese per i libri scolastici e i trasporti, borse di studio, agevolazioni per la frequenza universitaria, liste di beneficiari di assistenza abitativa e riduzione dell'affitto, accesso gratuito alle cure sanitarie, agli eventi culturali, agli asili nido, alle mense, agli autobus scolastici, oltre a numerosi tipi di buoni (Ministero della Solidarietà Sociale, 2006).

La legge 328/2000 prevedeva inoltre la possibilità di utilizzare dei voucher (p. es. i buoni d'acquisto) per l'accesso ai servizi sociali nell'ambito di politiche di attivazione per l'inclusione sociale.

Varie autorità regionali e locali hanno provveduto immediatamente all'attivazione di tali misure (tra il 1998 e il 2002), riguardanti, ad esempio (Betrametti L. 2004): buoni-servizio nei comuni di Collegno e Grugliasco (Piemonte); assegni-servizio nei comuni di Genova, Imperia, Savona e La Spezia e in 16 quartieri (Liguria); buoni sociali per gli anziani e le persone non autosufficienti nei comuni di Modena, Bologna e Ravenna (Emilia Romagna); un buono per lavori domestici e assistenza a favore delle persone non autosufficienti in Veneto; l'istituzione di un esteso sistema di buoni in Lombardia.

Altri esempi sono più recenti. I buoni di acquisto sono stati introdotti e associati ad altre prestazioni (quali l'utilizzo gratuito dei servizi di trasporto pubblico locale) per i soggetti più vulnerabili (quali gli anziani con il solo assegno sociale come pensione) in Abruzzo (legge 15/2004) e nel Lazio (legge 2/2004). Nel 2007 e 2008, alcuni comuni (tra cui Modena nel Nord e Livorno nel Centro) hanno sperimentato le carte prepagate per gli acquisti (la carta famiglia e la tessera per acquisti alimentari) integrate a percorsi personalizzati per l'inclusione sociale.

Esistono dunque svariate misure a livello regionale (e locale), con un'elevata differenziazione ed eterogeneità in termini di copertura protettiva, quantità e qualità delle prestazioni, nonché destinatari. Inoltre il sistema di voucher ha prodotto un aumento della flessibilità dei servizi e un'estensione e una qualificazione dei fornitori di servizi, consentendo alle persone di scegliere la tipologia di servizio e il relativo fornitore.

Le autorità locali (soprattutto attraverso i loro servizi sociali e per la salute) hanno gestito la totalità degli schemi regionali di reddito minimo (cfr. la Tabella 6).

Queste misure, assieme ai programmi di lotta alla povertà, sono state attuate in stretta cooperazione con altre tipologie di servizi (tra cui i servizi per l'impiego, le aziende sanitarie locali, le autorità giudiziarie, gli istituti scolastici ed educativi) e avvalendosi della collaborazione di numerosi altri soggetti (tra cui le ONG, il terzo settore e le associazioni di volontariato, ma anche le imprese e le loro associazioni e i sindacati dei lavoratori). In alcune aree sono stati istituiti sportelli unici specificamente dedicati ad agevolare sia la cooperazione che la collaborazione (p. es. in Friuli Venezia Giulia, Puglia e Campania).

Le autorità locali sono responsabili inoltre della gestione di altri provvedimenti nazionali, tra cui gli assegni per le famiglie numerose e la maternità, l'assistenza abitativa, l'esenzione dalle spese sanitarie e i buoni per l'acquisto di elettricità e gas (cfr. la Tabella 11).

Pertanto, oltre a effettuare trasferimenti in denaro, le autorità locali (in particolare i comuni) agevolano l'accesso ai servizi essenziali, rivelando la necessità di istituire una governance e meccanismi di gestione nuovi al fine di integrare le politiche sociali con quelle per la salute, l'assistenza abitativa, l'occupazione (in particolare l'incontro tra l'offerta e la domanda di lavoro, soprattutto in favore dei lavoratori poco qualificati e inabili), la formazione e l'istruzione nell'ambito di programmi regionali e piani locali di sviluppo più coerenti (Innocenti E., e Vecchiato T., 2007; Moneti D., 2009). I dati evidenziano un incremento della capacità istituzionale, che tuttavia continua a presentare delle carenze, come dimostrano le cifre di seguito riportate.



Calcolata come media nazionale nel 2005 (ISTAT, 2008b), la spesa dei comuni per i servizi sociali può essere ripartita come segue: 23% in denaro, ossia attraverso contributi economici (sostegno al reddito, per l'alloggio e i servizi scolastici, e così via); il 77% in natura, di cui il 39% sotto forma di servizi resi direttamente a persone e famiglie (azioni per l'integrazione sociale, assistenza domiciliare, ecc.) e il 38% sotto forma di servizi forniti attraverso le strutture territoriali (asili nido, centri diurni, ecc.)

L'importo per abitante era di 98 euro, superiore al Nord (compreso tra 146 e 113 euro) rispetto al Centro (111 euro) e al Sud (tra 84 e 40 euro). Si evidenziano disparità anche tra le medie regionali, dalla Valle D'Aosta (320 euro per abitante) alla Calabria (27 euro per abitante).

I destinatari erano famiglie e minori (38,5%), anziani (23,4%), persone diversamente abili (20,3%), categorie più povere (7,4%), immigrati (2,4%), persone soggette a dipendenze da droghe, alcol, ecc. (1%) e persone bisognose di sostegni diversificati (7%). La spesa media suddivisa per tipologia di bisogni (p. es. i destinatari) era: 95 euro per le famiglie e i minori; 117 euro se anziani; 2.071 euro se diversamente abili; 11 euro se molto poveri; 54 euro se immigrati; 1 euro se con dipendenze patologiche; 7 euro se con necessità di sostegni diversificati.

Le disparità a livello regionale sono visibili anche nella specifica area della «povertà ed esclusione sociale», con una media nazionale di 11 euro a beneficiario. Questa media si elevava a 30 euro in Trentino Alto Adige e 20 euro in Friuli Venezia Giulia (regioni nordiche), e a 17 euro nel Lazio e in Toscana (regioni centrali), ma scendeva fino a 5 - 3 euro in Basilicata, Campania e Abruzzo (regioni meridionali).

I trasferimenti in denaro (49%) erano pressoché equivalenti a quelli in natura (35% sotto forma di servizi diretti ai beneficiari e 16% per le strutture territoriali) in questa area, che rappresenta l'ambito più appropriato per gli schemi di reddito minimo. Essi richiedono tuttavia dei criteri armonizzati che prevedano l'accesso a servizi di qualità, nonché un coordinamento su più livelli delle diverse pratiche di governance in base ai principi di sussidiarietà (Maretti M., 2008).

Un futuro, e probabile, schema nazionale di reddito minimo dovrebbe fondarsi su livelli essenziali di diritti civili e sociali, ormai diventati sinonimi di uguaglianza (Costa G., 2009).

## Bibliografia

- ASTRID (2007), *10 anni dopo la Commissione Onofri* (numeri vari di *ASTRID Rassegna*)
- Baldi S. e Berardinelli D. (2005), "Da Genova a Rovigo inseguendo un reddito minimo", [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) 09/05/2005
- Baldini M., Bosi P. e Matteuzzi M. (2007), "Il sostegno al reddito e alle responsabilità familiari: la proposta di istituzione dell'assegno per i minori" in Guerzoni L. (ed.) (2007), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, il Mulino
- Banca d'Italia (2008), *Supplementi al Bollettino Statistico. La ricchezza delle famiglie italiane*. Numero 76, Dicembre 2008
- Banca d'Italia (2009), *Indagine conoscitiva sul livello dei redditi di lavoro nonché sulla redistribuzione della ricchezza in Italia nel periodo 1993-2008*, Testimonianza di Andrea Brandolini alla 11° Commissione del Senato
- Betrametti L. (2004), *Vouchers*, il Mulino
- Bini, P. C. (ed.) (2001), *Lo Stato Sociale in Italia*, Donzelli Editore,
- Boeri T. e Garibaldi P. (2008), *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere, Milano
- Boeri T. e Perotti B. (2002), *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Brandolini A. e Saraceno c. (2007), *Povert  e benessere*, il Mulino
- Cinelli M. (2008), *Diritto della previdenza sociale*, G. Giappichelli Editore
- Costa G. (2009), *La solidariet  frammentata. Leggi regionali sul welfare a confronto*, Bruno Mondadori
- Del Giudice F., Mariani F. e Solombrino M. (2008), *Legislazione e Previdenza Sociale*, Edizioni Giuridiche Simone
- EUROSTAT (2009), *ondine portal*
- Fabbrizzi C. (2009), *Elementi di Politiche Sociali*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli
- Ferrera M. (2000), "Parola alla Regioni" ne *Il Sole 24 ore* 19 Ottobre 2000
- Franzoni F. e Anconelli M. (2003), *La rete dei servizi alla persona*, Carocci Faber
- Giannini S. e Guerra M. C. ( 2008), "Robin Hood   rimasto a Sherwood", [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) 08/07/2008
- Gori C. (ed.) (2004), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci
- Gori C. (2008), "Un abile populismo ma non   la svolta" ne *Il Sole 24 ore* 20 Giugno 2008
- Gori C. e Madama I. (2007), "Le politiche socio-assistenziali" in ASTRID (2007)
- Gorrieri E. (2002), *Parti uguali fra disuguali*, Il Mulino, Bologna.
- Innocenti E., e Vecchiato T., 2007, "Servizi per le famiglie con figli e livelli essenziali: prove di fattibilit  e sostenibilit " in Guerzoni L. (ed.) (2007), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, il Mulino
- ISAE (2004), *Finanza pubblica e redistribuzione*

ISTAT (2008), *Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia. Anni 2006 – 2007*, 22 Dicembre 2008

ISTAT (2008a), *La povertà relativa in Italia nel 2007*, 4 Novembre 2007; *La povertà assoluta in Italia nel 2007*, 22 Aprile 2009

ISTAT (2008b), *L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni. Anno 2005*, 26 Giugno 2008

ISTAT (2009), *Conti della protezione sociale – Anni 1990-2007*

ISTAT (2009a), *Trattamenti pensionistici e beneficiari al 31 dicembre 2007*, 17 Marzo 2007

Lucà M. (2007), "I servizi sociali per le famiglie con figli" in Guerzoni L. (ed.) (2007), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, il Mulino

Maretti M. (2008), *Welfare Locali*, Franco Angeli

- Mesini D. e Ranci Ortigosa E. (2004), "Il reddito minimo di inserimento" in Gori C. (ed.) (2004)
- Ministero della Solidarietà Sociale (2006), *Rapporto ISEE 2006*
- Ministero della Solidarietà Sociale (2007), *Relazione al Parlamento sull'Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti*
- Moneti D. (2009), responsabile dei servizi sociali del Comune di Bibbiena, intervistato nell'aprile 2009
- Negri N. e Saraceno C. (1996), *Le politiche contro la povertà in Italia*, il Mulino
- OECD (2008), *Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*
- Ranci C. (2002), *Le nuove diseguaglianze sociali in Italia*, il Mulino
- Ranci Ortigosa E. (2007), "Il reddito minimo di inserimento" in ASTRID (2007)
- Ranci Ortigosa E. (2008), "Politiche di contrasto alla povertà: il reddito minimo di inserimento" in Rinaldi W. (2008), *Giustizia e povertà*, il Mulino
- Rossi E. e Masala P. (2008), "Lotta alla povertà: le politiche pubbliche per la tutela dei diritti della persona" in Rinaldi W. (2008), *Giustizia e povertà*, il Mulino
- Sacchi S. (2005), *Reddito minimo e politiche di contrasto alla povertà in Italia*, Urge Working Paper n. 1
- Saraceno C. (2002), "Prefazione" in Ranci C. (2002)
- Strati F. (1985), *Lavorare oggi*, Le Monnier Universitaria
- Strati F. (1992), *I burocrati dell'impiego*, Editori Riuniti
- Treu T. (2008), "La riforma del welfare a dieci anni dal rapporto della Commissione Onofri" in *ASTRID Rassegna* n. 63
- Turcio S. (2001), "Il riordino dell'assistenza" in Bini, P. C. (ed.) (2001)
- Turcio S. (2004), "La politica dell'assistenza" in Pugliese E. (ed.) (2004), *Lo stato sociale in Italia*, Donzelli
- Urbinati N. (2008), "Dallo stato sociale allo stato di carità" in *la Repubblica* 20 Giugno 2008