

Tavola I.9 - Nuclei familiari presi in carico e successivamente usciti dalla misura e beneficiari secondo alcune misure di esito raggiunte, al 31 dicembre 2000

COMUNE	DOMANDE ACCOLTE 1999-2000	% NUCLEI USCITI/ DOMANDE ACCOLTE	NUCLEI FAMILIARI USCITI NEL CORSO DELLA SPERIMENTAZIONE PER MOTIVO (valori assoluti)			SINGOLI BENEFICIARI SECONDO ALCUNE MISURE DI ESITO E DI PROGRAMMI SEGUITI (valori assoluti)		
			superamento condizione di bisogno	abbandono	altro motivo	trovato occupazio- ne	diploma scolastico	diploma profession- nale
Nichelino	352	34,1	62	38	20	91	37	37
Limbiante	148	18,2	13	10	4	12	13	34
Cologno Monzese	212	41,5	33	19	36	37	4	8
Rovigo	217	14,7	-	13	19	42	2	16
Genova (Voltri/Pra)	537	37,6	144	33	25	50	3	6
Massa	834	32,1	106	110	52	65	20	
Civita Castellana	186	25,3	42	-	5	10	1	28
Corchiano	37	35,1	8	4	1	8	-	2
Monterosi	19	26,3	3	1	1	-	-	-
Onano	20	40,0	5	1	2	2	2	-
Gallese	29	31,0	3	6	-	5	-	1
Fabrica di Roma	58	34,5	11	7	2	8	-	2
Canepina	28	46,4	11	1	1	6	-	3
Pontecorvo	238	10,5	25	-	-	-	5	3
Alatri	340	28,8	71	4	23	10	-	4
Caserta	1.851	20,3	50	25	300	12	20	-
Orta di Atella	1.830	3,4	32	-	30	-	68	180
Napoli	8.895	1,1	86	-	10	286	1.461	843
L'Aquila	839	30,8	185	66	7	100	-	167
Isernia	216	5,1	5	5	1	-	-	-
Foggia	3.696	2,2	7	44	31	7	161	1.808
Andria	1.497	6,0	23	10	57	-	68	333
Bernalda	459	11,8	17	16	21	-	40	-
Grassano	130	33,1	40	-	3	-	-	-
Isola di Capo Rizzuto	1.620	-	-	-	-	-	-	-
Cutro	1.106	0,9	10	-	-	20	201	-
San Giovanni in Fiore	1.488	26,4	387	-	6	-	76	-
Reggio Calabria	1.313	2,8	32	-	5	8	25	10
Nardodipace	79	24,1	9	9	1	-	-	-
Enna	694	-	-	-	-	41	-	14
Barrafranca	632	36,1	7	5	216	-	10	35
Leonforte	623	1,4	9	-	-	-	-	-
Catenanuova	238	32,8	43	-	35	-	-	-
Agira	437	16,7	3	-	70	-	20	20
Centuripe	291	48,5	138	2	1	-	25	1
Catania (VII-IX-X)	2.165	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sassari	785	7,5	29	10	20	-	33	5
San Nicolò D'Arcidano	64	6,3	4	-	-	4	-	-
Oristano	527	14,6	65	6	6	49	49	28
Totale	34.730	9,7	1.718	445	1.011	873	2.344	3.588
Nord	1.466	32,0	252	113	104	232	59	101
Centro	1.789	28,3	285	134	87	114	28	43
Sud e isole	31.475	7,5	1.181	198	820	527	2.257	3.444

Elementi di valutazione

Come si è visto, il rapporto dell'Istituto di valutazione sulla sperimentazione del RMI restituisce un quadro articolato e complesso del processo messosi in moto nell'ottobre del 1998; la lettura di questo documento mette in luce alcuni punti nodali per una eventuale messa a regime della misura.

L'aspetto più importante che emerge riguarda la fattibilità del RMI. Sembra infatti che, nonostante le difficoltà connesse alla prima attuazione di una misura totalmente nuova nell'ambito del sistema di assistenza italiano, tutti e 39 i comuni siano riusciti nell'intento, risolvendo - anche se in modi e tempi diversi - i problemi che si sono presentati. La sperimentazione attuata, dunque, sembra dimostrare che è possibile introdurre anche in Italia una misura nazionale di garanzia del reddito di ultima istanza.

Il secondo aspetto di rilievo è che la sperimentazione, mettendo in luce i punti critici nell'attuazione del RMI, ha fornito anche indicazioni chiare su quali siano le possibili soluzioni per superare tali criticità; in altre parole, è ora possibile una riflessione più fondata sulle caratteristiche che la misura definitiva dovrà avere, e su quali debbano essere i percorsi migliori di attuazione.

I suggerimenti emersi dalla sperimentazione sono particolarmente preziosi. Non va dimenticato, infatti, che mentre gli obiettivi perseguiti erano come si è detto ambiziosi, l'Istituto si è trovato ad intervenire su consolidate arretratezze. Era quindi scontato che sulla sperimentazione gravassero tutti i limiti e i ritardi di una parte consistente del nostro sistema di *welfare* e che essa non potesse realizzare senza difficoltà l'Istituto, che è parte di una trasformazione più generale del sistema, quale la recente Legge quadro 328/2000 prospetta. Tanto più che la sperimentazione è stata collocata prevalentemente in contesti dove alta era la domanda, e dove l'offerta di servizi e di risorse presentava carenze quantitative e qualitative pregresse. Si è cioè realizzata in contesti di accentuata difficoltà, che avrebbero richiesto consistenti e tempestivi interventi di sostegno ai servizi locali direttamente coinvolti. L'opera di monitoraggio e consulenza svolta dal Dipartimento degli Affari Sociali è stata sicuramente importante, ma da sola non poteva sopperire a carenze organizzative e professionali. Anche alcuni ritardi nell'organizzare i corsi di formazione per gli operatori coinvolti non ha giovato alla tempestiva messa a punto di un metodo di lavoro adeguato, specie nei contesti in cui esso era di fatto del tutto nuovo.

Entrando nel merito dei risultati, i principali aspetti positivi emersi nella sperimentazione riguardano soprattutto il miglioramento dei rapporti tra cittadini e istituzioni, il giudizio positivo pressoché unanime espresso dai beneficiari, il consolidamento e l'arricchimento delle reti di rapporto esistenti tra attori diversi del pubblico e del privato e l'impulso all'ulteriore collaborazione; i maggiori punti critici, invece, sono relativi alle difficoltà nella gestione amministrativa ed organizzativa, ed ai progetti di inserimento. Si può comunque affermare che, a fronte delle difficoltà manifestatesi, nella maggior parte dei 39 Comuni dove la sperimentazione si è realizzata è stato dato inizio ad un percorso di sviluppo, apprezzato dagli operatori stessi dei servizi, dai dirigenti, dai soggetti del territorio. Grazie all'impegno di molti operatori e funzionari, il RMI è riuscito a proporsi come misura affidabile di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. Si è iniziato dunque un cammino assai significativo, e la storia di questi due anni di sperimentazione è stata ricca di avvenimenti per i 39 Comuni.

L'attività di valutazione ha individuato alcune *condizioni generali per lo sviluppo e il consolidamento della misura* in vista della sua generalizzazione. Occorrerà prestare particolare attenzione a:

- l'affidabilità ed il rigore nell'accesso alla misura, con attenzione all'accertamento dei requisiti e alla loro verifica nel tempo. Ciò è richiesto anche da ragioni di equità: perché l'istituto possa mantenere effettivamente un carattere *universalistico*, è necessario che vi accedano solo coloro che rientrano nei requisiti fissati;
- il livello organizzativo e professionale del RMI, con adeguata articolazione di scala e qualità rispetto alla domanda, reale e potenziale. Ciò chiama in causa in particolare il livello di intervento, almeno di ambito, con i necessari accordi fra i Comuni, nonché la necessità di adeguate risorse amministrative e professionali operanti all'interno del sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali. In particolare, si richiede un *sostegno alla professionalità dei dirigenti e degli operatori*, comunali e della rete, nonché l'allestimento di *sistemi informativi* che consentano monitoraggio, valutazione, confronti tra le diverse esperienze locali.
- la qualità dei programmi di inserimento e lo sviluppo delle reti di sostegno. I programmi devono essere personalizzati, coerenti con i bisogni rilevati e gli impegni concordati, e devono godere di opportuni sostegni all'interno delle stesse istituzioni pubbliche e nell'ambito della rete dei soggetti che operano sul territorio. Ciò chiama in causa la necessità di *incentivare collaborazioni fra enti e servizi diversi*: entro il sistema pubblico, con adeguati accordi quadro a livello nazionale, regionale, provinciale fra i ministeri, gli assessorati, gli enti interessati; fra il sistema pubblico, le organizzazioni *non profit*, le imprese private.

Tali considerazioni si basano sull'esame delle diverse fasi del processo di attuazione della misura nei 39 Comuni, secondo i punti chiave di seguito individuati.

a) *L'accesso alla misura: verifica dei criteri di ammissibilità e controlli*

La definizione di criteri di ammissibilità al godimento della prestazione, di calcolo del reddito e la gestione degli accertamenti rappresentano attività che hanno richiesto un grosso dispendio di energie da parte delle amministrazioni comunali e che hanno comportato non poche difficoltà e problemi, spesso risolti in maniera diversa a seconda della diversa capacità organizzativa dei Comuni. L'analisi ha permesso di evidenziare criteri condivisi e situazioni particolari in base alle soluzioni adottate. Essi sono sintetizzati nel prospetto I.1, insieme alle proposte avanzate dall'Istituto di Valutazione.

Con riferimento al vincolo della residenza quasi tutti i Comuni si sono attenuti al dettato legislativo, anche se da alcuni responsabili comunali intervistati è emersa la necessità di rendere questo requisito meno restrittivo e più flessibile, per commisurararlo ai reali bisogni del territorio: la perplessità ha riguardato soprattutto la penalizzazione di cittadini extracomunitari e/o senza dimora. A questo proposito l'Istituto di valutazione suggerisce che la soluzione potrebbe essere quella di ridurre il periodo di residenza indispensabile per l'accesso al beneficio, o di introdurre specifiche clausole di prevalenza del domicilio sulla residenza anagrafica come requisito di ammissibilità per queste tipologie di utenza (l. 1228/54).

Ai fini del calcolo del reddito diversi Comuni hanno stabilito ulteriori detrazioni, oltre all'abbattimento del 25% del reddito da lavoro previsto dalla normativa e dell'importo degli assegni non fiscalmente imponibili (assegni familiari, assegno per il terzo figlio, assegno di maternità per le donne che non ricevono l'indennità di maternità). In particolare pressoché tutti i comuni hanno definito una detrazione in riferimento al canone di locazione, al mutuo e ad altre spese. L'abbattimento più frequentemente previsto ha riguardato il canone di locazione, detratto da circa la metà dei Comuni considerati per un ammontare variabile dalle 700.000 lire di Nichelino (TO) alle 300.000 lire di diversi Comuni del Centro-Sud. La decisione di tenere conto del costo dell'affitto costituisce di fatto una positiva correzione al decreto legislativo che istituiva la sperimentazione. Questo, infatti, mentre escludeva il valore della casa in proprietà, se abitazione principale, fino ad una soglia da definire da parte delle singole amministrazioni, nulla diceva sulle spese di affitto, producendo di fatto una sperequazione a sfavore dei più poveri, che non possiedono la casa in cui abitano. Il raggio di variazione nell'importo riconosciuto può corrispondere ad un diverso costo della locazione nelle varie aree territoriali. Tuttavia meriterebbe di essere analizzato e regolato sul piano normativo con chiarezza, in modo di evitare abusi o discrezionalità.

Alcuni Comuni hanno inoltre previsto l'abbattimento del 25% del reddito da pensione. A tale proposito la Commissione concorda con l'osservazione dell'Istituto di valutazione che l'equiparazione del reddito da pensione al reddito da lavoro non è, in questo caso, giustificata. L'abbattimento del 25% del reddito da lavoro risponde infatti alla intenzione di valorizzare la partecipazione al lavoro, attenuando eventuali effetti disincentivanti e, allo stesso tempo, riconoscendo che chi lavora ha dei costi di produzione del reddito di cui occorre tener conto. Tutto ciò non ha corrispondenza quando si tratta di redditi da pensione.

Per quanto riguarda la situazione patrimoniale, essa è stata considerata come criterio di esclusione/inclusione a seconda della tipologia e dell'ammontare delle voci che la compongono. Il decreto 237 risulta rigido, stabilendo che la titolarità di patrimoni mobiliari o immobiliari, esclusa l'unità adibita ad abitazione principale, costituisce motivo di esclusione. Molti Comuni hanno però deciso di "allargare le maglie" della legge: in circa la metà dei Comuni considerati la titolarità di un patrimonio mobiliare di modesta entità (fino a 5 milioni di lire) così come la proprietà di terreni di modesto valore commerciale, non hanno costituito una preclusione all'accesso.

La decisione di detrarre o meno l'affitto dal calcolo del reddito, l'importo riconosciuto, il valore massimo della casa di abitazione in proprietà che non viene tenuto in considerazione, il trattamento più o meno rigido nei confronti della proprietà di fondi agricoli, il riconoscimento o meno di specifiche spese, e così via, definiscono soglie differenziate di inclusione/esclusione. Per contenere una possibile eccessiva differenziazione, ed al contempo riconoscere la diversità sia del costo della vita nelle varie aree del paese, che la diversità dei bisogni delle famiglie e delle persone a seconda delle loro circostanze, l'Istituto di valutazione suggerisce l'opportunità di definire a livello nazionale una soglia di integrazione spettante a tutti (livello essenziale di intervento), prevedendo la possibilità di elevarla con scelte e conseguenti finanziamenti effettuati a livello regionale o locale.

Il prospetto I.1 sintetizza in modo schematico le osservazioni proposte dall'Istituto di valutazione su questo punto.

**Prospetto I.1 Punti di attenzione e proposte in tema di definizione
e verifica dei criteri di ammissibilità**

PUNTI DI ATTENZIONE	PROPOSTE E INDICAZIONI
Determina- zione della situazione anagrafica e patrimoniale	In generale: ▪ Ridefinizione, a livello nazionale, dei criteri di accesso per un contenimento e una omogeneizzazione dei margini di discrezionalità a livello locale; ▪ specificazione, a livello locale, dei criteri di accesso attraverso i Piani di Zona (art.19 L.328); ▪ potenziamento, a livello comunale, della professionalità nella gestione della misura (es. messa in comune di un repertorio di buone prassi per il contenimento dei margini di differenziazione dei trattamenti, attività di formazione degli operatori, ecc). In particolare: a. <i>Residenza</i> - riduzione del periodo di residenza indispensabile per l'accesso al beneficio e introduzione di specifiche clausole di prevalenza del domicilio sulla residenza anagrafica, rilevanti soprattutto per determinate tipologie di utenza (es. extra-comunitari); estensione della priorità di accesso ai senza fissa dimora (art. 22, comma 2a l.328/2000); b. <i>Patrimonio mobiliare</i> - La titolarità di un c/c bancario o postale di modesta entità (fino a 5 milioni) non dovrebbe costituire una preclusione all'accesso al RMI (deroga all'art. 6, comma 4); c. <i>Patrimonio Immobiliare</i> - La titolarità di un terreno improduttivo o di modesto valore commerciale non dovrebbe costituire una preclusione all'accesso al RMI (deroga all'art. 6, comma 4).
Determina- zione della situazione reddituale	In generale: ▪ ridefinizione, a livello nazionale, dei criteri di calcolo del reddito in base alla l.328/2000, in particolare con riferimento all'Isee; ▪ contenimento ed omogeneizzazione dei margini di discrezionalità a livello locale basati su criteri certi che tengano conto dei differenziali di costo della vita; ▪ maggiore qualificazione dell'intervento a livello nazionale, regionale e locale, mediante la specificazione dei livelli di assistenza ad esempio attraverso i Piani di Zona (art.19 L.328); ▪ potenziamento della professionalità nella gestione della misura (es. messa in comune di un repertorio di buone prassi per il contenimento dei margini di differenziazione dei trattamenti, attenzione alle attività di formazione degli operatori, ecc). In particolare: a. <i>Affitto/Mutuo</i> - indicazione di bande di oscillazione commisurate ai differenziali di costo della vita, annualmente rivedibili; b. <i>Pensione</i> - da considerare per intero (100%) ai fini del calcolo dell'integrazione spettante.

La serietà delle verifiche e dei controlli nell'applicazione della norma appare importante ai fini di una equa applicazione della misura. Negli accertamenti i 39 Comuni si sono comportati in maniera differente, con riferimento sia all'oggetto della verifica, che ai tempi, che alle eventuali collaborazioni avviate con gli attori del territorio. Alcuni Comuni hanno fatto coincidere gli accertamenti con la fase istruttoria (*ex ante*), mentre altri hanno rimandato i controlli a dopo il giudizio di ammissibilità (*ex post*); alcune amministrazioni comunali hanno svolto solo accertamenti anagrafici, mentre altre hanno fatto verifiche approfondite anche sulla situazione economico-patrimoniale del potenziale beneficiario; alcuni hanno sottoscritto protocolli di intesa con gli attori del territorio procedendo ad accertamenti più intrusivi, altri si sono limitati all'auto-certificazione dei richiedenti l'integrazione. Il prospetto I.2 sintetizza i problemi emersi e le proposte dell'Istituto di valutazione.

L'esempio più significativo è dato dal lavoro sommerso. Mentre alcuni Comuni lo hanno subito, senza molto reagire, altri hanno cercato di farlo emergere attraverso la richiesta di documentazione ulteriore a sostegno dell'auto-certificazione o attraverso un processo di negoziazione tra utente e assistente sociale, volto a creare una relazione fiduciaria che consentisse di rilevare il reddito non dichiarato; altri ancora sono intervenuti attraverso visite domiciliari dell'operatore o della polizia municipale al fine di appurare la reale situazione del nucleo in questione. Un'ulteriore strada (utilizzata da alcuni Comuni) per disincentivare eventuali comportamenti opportunistici è consistita nell'uso strumentale di programmi di inserimento ben definiti e monitorati che prevedono l'impegno quotidiano del soggetto in determinate ore della giornata, risultando poco compatibili con lo svolgimento di "lavoro nero". Secondo l'Istituto di valutazione potrebbe essere una buona strategia per far emergere eventuali altri "impegni" non dichiarati.

Altro tema è quello dell'auto-certificazione, che produce risparmi di tempo da una parte, ma aggrava le amministrazioni comunali di controlli aggiuntivi su di essa, e che è stata trattata in modo diverso da parte dei 39 Comuni. Durante la fase di sperimentazione sono stati pochi i Comuni che hanno adeguatamente informato i beneficiari del rischio di sanzione penale connesso ad una falsa dichiarazione. Una maggiore responsabilizzazione dei beneficiari nei confronti del rischio di dichiarazioni mendaci, all'atto della sottoscrizione dell'impegno, potrebbe fungere da efficace deterrente.

La questione relativa alle competenze negli accertamenti è un altro punto cruciale emerso con forza dall'analisi. Alcuni Comuni, ad esempio, pur essendo a conoscenza di redditi da lavoro irregolare, non li hanno presi in considerazione, perché convinti che la loro emersione non fosse di loro competenza. Una riflessione sulla riduzione dei margini di discrezionalità nell'applicazione della norma e sull'opportuna attivazione di altri soggetti (Guardia di Finanza, Inps, ecc.) appaiono indispensabili in vista della generalizzazione della misura.

In generale i Comuni, specialmente quelli di piccole dimensioni, non si sono dimostrati attrezzati ad affrontare il tema dei controlli e non solo per carenze professionali e di organico, ma anche e soprattutto per carenze strutturali: le amministrazioni comunali di dimensioni più ridotte sono anche quelle maggiormente in balia di comportamenti opportunistici da parte dei beneficiari e meno in grado di far

fronte a pressioni dirette e personalizzate da parte dei non beneficiari. Occorre, dunque, arrivare ad un potenziamento del lavoro di rete sul territorio, attraverso la formalizzazione di accordi ad hoc tra i soggetti esterni al Comune a vario titolo coinvolti nelle attività di verifica e controllo, oltre che attraverso l'agevolazione di controlli incrociati tra i vari uffici comunali.

Prospetto I.2 Punti di attenzione e proposte relativamente all'attività di controllo

PUNTI DI ATTENZIONE	PROPOSTE E INDICAZIONI
Controlli e accertamenti	In generale: ▪ Contenimento ed omogeneizzazione dei margini di discrezionalità a livello locale; ▪ Sottoscrizione di accordi quadro a livello nazionale, regionale, provinciale, per assicurare una collaborazione tra le diverse istituzioni e gli organismi competenti. In particolare: a. <i>Auto-certificazione</i> - necessità di maggiore informazione e responsabilizzazione dei beneficiari nei confronti del rischio di sanzione penale connesso ad una dichiarazione mendace; necessità di un maggior coinvolgimento del personale comunale nella fase di "accompagnamento" alla compilazione; b. <i>Lavoro sommerso</i> - necessità di considerarlo, per quanto possibile, ai fini del calcolo dell'integrazione spettante, arrivando ad assegnare, se del caso, un <i>reddito irregolare presunto</i> o un <i>reddito minimo d'ufficio</i>; nel caso di situazioni dubbie appare sensato procedere alla considerazione del tenore di vita come indice del livello reddituale o patrimoniale, analizzata anche con visite domiciliari degli operatori e dei vigili per l'osservazione della situazione reale. c. <i>Collaborazioni</i> - potenziamento del lavoro di rete sul territorio, attraverso la formalizzazione di accordi ad hoc (convenzioni, protocolli d'intesa, ecc.) con i soggetti esterni al Comune (privato sociale, imprese profit, ecc.) per la segnalazione dei casi dubbi; necessità di garanzia, da parte di alcuni soggetti coinvolti negli accertamenti, di una maggiore sistematicità e rapidità nelle operazioni (Catasto, Ufficio Tecnico Erariale); sviluppo di controlli incrociati a livello delle singole amministrazioni comunali, ad esempio attraverso l'agevolazione delle compatibilità informatiche tra i diversi sistemi di gestione delle informazioni (anagrafe, servizi sociali, ufficio ICI, Catasto, ecc.).

b) Sostenibilità organizzativa e professionale

Il RMI deve essere sostenibile dal punto di vista organizzativo, deve poter contare su condizioni che ne rendano possibile l'attuazione, e su queste condizioni sviluppare percorsi positivi di collaborazione con la comunità locale e con i possibili partner nei programmi di inserimento. Il prospetto I.3 sintetizza i principali problemi emersi e le proposte avanzate dall'Istituto di valutazione.

Una distinzione di ordine generale, quella tra *Comuni del Nord e del Sud*, ha avuto un peso rilevante nel corso della sperimentazione sotto almeno due aspetti: specialmente al Sud e nei Comuni più grandi si è verificata una *sotto-dotazione di organico* di varia entità; solo in pochi casi (e soprattutto al Nord) si è fatto fronte al consistente carico di lavoro attraverso l'impiego di nuovo personale, solitamente a contratto. Inoltre i Comuni del Nord e i capoluoghi di provincia del Centro hanno potuto contare su relazioni più strette con gli attori del territorio (ASL, Centri Lavoro, Province, cooperative sociali), mentre al Centro-sud si sono registrati un maggior numero di tentativi non andati a buon fine, che hanno evidenziato carenze tanto nella rete relazionale che nell'impegno di soggetti esterni.

Il problema della complessità gestionale della sperimentazione è emerso con maggior forza nei Comuni di più ampie dimensioni, dove si è posta l'esigenza di un maggior decentramento delle funzioni per la gestione dei programmi, accompagnata, però, da interventi di omogeneizzazione delle metodologie professionali.

Nel caso dei Comuni limitrofi di piccole dimensioni, il tentativo di creare esperienze associative non ha riscontrato successi anche a causa dei differenti approcci nei confronti della misura (in particolare nelle province di Viterbo e di Enna). I principi dettati dalla L.328/2000 dovrebbero da questo punto di vista fornire un quadro di riferimento normativo sistematico in questa direzione.

Dal punto di vista organizzativo, la sperimentazione ha toccato aspetti di ruolo professionale e di dotazione di organico. Il lavoro amministrativo e quello sociale sono stati diversamente interpretati: in alcuni Comuni hanno rappresentato le fasi di un unico percorso in cui tutto il personale si è reso competente per agire in ciascuna di esse; in altri hanno rappresentato due percorsi distinti in carico a diversi settori del Comune stesso. La distinzione, se gestita attraverso modelli collaborativi e interazioni corrette, ha favorito il lavoro permettendo lo svilupparsi di competenze specifiche e integrate con le altre tipologie dell'intervento sociale.

Occorre poter contare su professionalità amministrative e sociali tra loro coordinate e su una funzione di promozione, coordinamento, consulenza e sviluppo a sostegno degli operatori territoriali integrati nella realizzazione di un istituto fortemente innovativo. Ciò può avvenire, a livello di ambito (ex-lege 328), attraverso l'individuazione di soluzioni organizzative che assicurino una funzione di indirizzo e promozione di cui una misura innovativa necessita e che mettano in grado il servizio sociale professionale e gli altri operatori a diretto contatto con l'utenza di utilizzare questa misura con le altre risorse a disposizione per la gestione dei progetti personalizzati. Non si deve infatti creare alcun servizio RMI, ma promuovere e supportare la valorizzazione dell'istituto all'interno del sistema integrato dei servizi sociali.

Occorre anche sviluppare le attività di *front-office* nei punti di accesso e di prima informazione al pubblico, a carattere generale, e cioè riferiti al sistema integrato dei servizi.

Il numero e la gravità dei casi seguiti dai singoli operatori condiziona l'intensità della loro attività e le possibilità di svolgere opportune azioni di progettazione, definizione del contratto, accompagnamento personalizzato. Sembra opportuna da questo punto di vista l'attenzione ai carichi di lavoro per ciascun operatore, tenendo comunque conto dell'ampia varietà dei casi e dell'ampia differenza nel tempo richiesto per affrontarli.

Diversi Comuni inoltre non hanno adottato il programma di gestione dei dati appositamente predisposto dall'ISTAT, preferendo utilizzare fogli elettronici di più agevole e immediato utilizzo, dando l'impressione talvolta di attribuire scarsa importanza ad una funzione informativa non limitata ai soli aspetti di rendicontazione. Ciò ha limitato anche l'attività di valutazione e di confronto tra le diverse esperienze; tale limite andrebbe affrontato tempestivamente nella seconda sperimentazione per un'opportuna messa a regime con la generalizzazione dell'istituto.

**Prospetto I.3 Principali problemi organizzativi e proposte
dell'Istituto di valutazione**

PUNTI DI ATTENZIONE	PROPOSTE E INDICAZIONI
Ambito istituzionale e funzioni di responsabilità	a. Gestione della misura al di sopra di soglie dimensionali minime, entro gli ambiti territoriali ex L. 328/2000, costituiti dall'aggregazione di più Comuni di dimensioni ridotte, da Comuni medio-grandi o da sub-aree nelle città più grandi; b. Collegamenti tra le politiche sociali, del lavoro, della formazione professionale; c. Attivazione di una funzione di promozione, coordinamento, consulenza e accompagnamento degli operatori impegnati nella attuazione del Rmi, affidata a personale qualificato.
Ruoli professionali e carichi di lavoro	d. Potenziamento del personale impegnato nella gestione della misura e riorganizzazione delle metodologie operative dei servizi interessati; e. Distinzione dei ruoli e delle competenze tra personale tecnico ("sociale") e personale amministrativo, pur nel coordinamento e nell'integrazione delle funzioni; f. Sviluppo di opportuni iter formativi e di aggiornamento (art. 12 L. 328/2000).
Organizza- zione del RMI	g. Rafforzamento di <i>punti di accesso</i> a bassa soglia, che costituiscano punto informativo e insieme punto di raccolta e primissimo vaglio delle domande; h. Predisposizione, a livello di ambito, di <i>uffici RMI</i> di "secondo livello", in posizione di <i>staff</i> alla direzione della rete dei servizi, che supportino la promozione della misura e il confronto e la comunicazione interprofessionale.
Monitorag- gio e sistema informativo	i. Messa a punto e sperimentazione di software omogenei e di facile utilizzo, adeguati sia alla gestione amministrativa che al monitoraggio dell'intervento, in previsione di una loro messa a regime con la generalizzazione dell'istituto (art. 21 L. 328/2000); j. Avvio di una specifica attività di accompagnamento all'utilizzo del software.

c) Qualità dei programmi di inserimento e sviluppo delle reti di sostegno

Affinché il RMI non si riduca alla sola erogazione di un sussidio, occorre prestare particolare attenzione ai percorsi di inserimento, che debbono essere personalizzati, coerenti con i bisogni rilevati e gli impegni concordati, e godere di specifici sostegni istituzionali e non. Una difficoltà di ordine generale, emersa in più della metà dei Comuni,

riguarda proprio le funzioni di coordinamento della rete e dei progetti, che necessita di una attività di ricerca, presa di contatti, programmazione, coordinamento. La tabella 11 sintetizza i principali problemi emersi e le proposte dell'Istituto di Valutazione.

Prospetto I.4 I programmi di inserimento: problemi emersi e proposte dell'Istituto di Valutazione

PUNTI DI ATTENZIONE	PROPOSTE E INDICAZIONI
Analisi della domanda, definizione dei programmi, accompagnamento	a. Maggiore strutturazione dei contratti e dei percorsi di inserimento con la sperimentazione di linee guida; b. Individuazione di adeguate e qualificate risorse professionali per l'accompagnamento e il tutoraggio; c. Contenimento dei tempi che intercorrono tra l'inizio delle erogazioni monetarie e l'avvio dei programmi di inserimento; d. Determinazione, nei programmi di inserimento, di opportune scadenze, da definirsi caso per caso, a seconda dei problemi, dei bisogni, della loro gravità, delle prospettive di fuoriuscita dallo stato di emarginazione; determinazione di criteri di riferimento, in relazione alle tipologie più ricorrenti di bisogno.
Sviluppo di reti di sostegno ai programmi di inserimento	e. Potenziamento delle collaborazioni tra le diverse funzioni in seno all'ente locale (servizi alla persona, lavoro, formazione professionale, educazione); f. Potenziamento delle collaborazioni con gli attori del territorio (anche tramite protocolli di intesa) e collegamenti con le politiche e i programmi già in essere (FSE, Equal, L.285, L.216, politiche della formazione professionale, politiche attive del lavoro, ecc); g. Potenziamento del ruolo delle Regioni e delle Province nell'offerta di formazione di base e di riqualificazione professionale (destinazione di posti ad hoc per i beneficiari RMI nei corsi di formazione, assegnazione di crediti formativi ecc.); h. Promozione di momenti di confronto tra i Comuni, in merito ai problemi incontrati nell'attuazione.
Sostegno ai processi decisionali e alle metodologie professionali	i. Attivazione di percorsi di formazione del personale e di accompagnamento della fase di avvio della misura; j. Elaborazione di linee guida e protocolli operativi per la gestione professionale dei contratti e dei programmi con i beneficiari; k. Elaborazione di strumenti di valutazione e indicatori per il controllo di gestione e per la valutazione di efficacia delle attività realizzate (ex L. 328/2000, art. 6 comma 3).

Stima del costo della misura

La Legge quadro 328/2000 per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali prevede la generalizzazione del RMI a conclusione della sperimentazione (art. 23). Dal punto di vista finanziario, l'Istituto di valutazione stima, sulla base dei dati della sperimentazione, un fabbisogno tra i 4300 e i 5700 miliardi di lire, a seconda della deducibilità o meno del canone di affitto nella ricostruzione dei redditi delle famiglie beneficiarie, con un effetto di sostituzione rispetto ad attuali spese degli enti locali stimabile con grande approssimazione fra i 600 e gli 800 miliardi, e comunque distribuito in modo assai difforme sul territorio, con una forte concentrazione al Nord.

Si tratta di una cifra non dissimile da quella di 4.200 miliardi prevista nel disegno di Legge Finanziaria per il 2002 per l'aumento delle pensioni più basse. A questo proposito vanno fatte due osservazioni. La prima è che quando a suo tempo venne indicata la cifra di 500.000 lire (poi divenute 520.000 per tenere conto della inflazione) come soglia di reddito mensile per accedere al RMI e allo stesso tempo come importo massimo da erogare nel caso di una persona sola, il riferimento era all'assegno sociale, l'unica misura di reddito minimo allora (e tuttora) esistente a livello nazionale, limitatamente alle persone ultrasessantacinquenni. Nel 1997 l'importo mensile dell'assegno sociale era di 498.700 lire per 13 mensilità (pari a 539.500 lire al mese per 12 mesi). La stessa legge finanziaria che istituì la sperimentazione, e quelle successive, hanno progressivamente alzato l'importo massimo dell'assegno sociale fino a raggiungere le 742.000 mila lire per 12 mensilità nel 2001¹². Lo scarto tra le due soglie della povertà – per gli anziani da un lato, per le persone in età da lavoro e i loro figli dall'altro –, implicite negli importi sopra indicati, si è così allargato in modo consistente. Ciò pone non solo un problema di equità, ma anche di adeguamento dell'art. 23 della legge 328, ove si dice che il RMI a regime dovrebbe assorbire anche le pensioni e assegni sociali. Non è pensabile, infatti, ipotizzare una riduzione di assegni pensionistici ritenuti da tutti fin troppo modesti – tanto è vero che la Finanziaria 2002 prevede addirittura un loro ulteriore aumento.

Al di là della questione del finanziamento, nel disegnare la messa a regime del RMI (per altro indicata come “buona pratica” nel Piano di azione nazionale per l'inclusione sociale presentato a Bruxelles nel giugno 2001), occorrerà che essa sia inserita in modo organico nel nuovo quadro normativo e di rapporto tra i diversi livelli di governo, già presente nella legge 328 e poi esplicitato con più forza nella riforma costituzionale in senso federalista. Di conseguenza, la messa a regime del RMI dovrà essere prevista dalle politiche sociali di competenza dei governi locali, ai diversi livelli. Ciò significa che i piani di zona dovranno definire anche in tema di RMI i livelli essenziali, tanto di ordine amministrativo che professionale, le forme di collaborazione tra soggetti di diversa natura (favorendo rapporti produttivi fra piani di zona, patti territoriali, programmi di attività dei distretti sanitari e relativi attori), le eventuali integrazioni (a carico dei bilanci locali) per tenere conto della diversità del costo della vita, i sistemi di monitoraggio, oltre ad individuare l'ambito territoriale e amministrativo minimo di riferimento più adeguato al fine di evitare le disfunzioni emerse dalla sperimentazione.

¹² L'importo massimo è di 758.000 lire mensili per dodici mensilità, se il pensionato ha più di 75 anni.

PAGINA BIANCA

I.3 UN BILANCIO DELLE POLITICHE DI TRASFERIMENTI MONETARI A SOSTEGNO DELLE FAMIGLIE

Nel Rapporto 2000 si era sottolineato come l'orientamento dei governi della passata legislatura avesse privilegiato l'uso dello strumento delle detrazioni fiscali per effettuare politiche di redistribuzione monetaria. Quali politiche di contrasto della povertà sono successivamente state messe in atto e quali orientamenti sono stati seguiti nella Finanziaria per il 2001 e in quella appena presentata per il 2002? In che modo e in quale misura essi si raccordano con gli orientamenti di più lungo termine di ridisegno degli strumenti di contrasto della povertà e di sostegno delle responsabilità familiari?

La performance dei programmi di spesa vigenti

L'Assegno per il Nucleo familiare (ANF). Il 2001 non ha apportato modificazioni di rilievo a questo programma, che continua a rappresentare, dal punto quantitativo, il cardine dei programmi di spesa per assistenza. Sono state effettuate infatti solo le tradizionali rivalutazioni dei limiti degli scaglioni. La normativa relativa è stata invece modificata per gli aspetti relativi al finanziamento: con la Finanziaria per il 2001 si è infatti operata un'ulteriore riduzione di 8 decimi di punto delle aliquote contributive relative all'ANF, in attuazione delle indicazioni contenute nel Patto sociale per lo sviluppo del dicembre 1998. L'aliquota a carico dei datori relativa all'ANF è quindi ora pari a soli 1,68 punti percentuali. La riduzione dell'aliquota si è tradotta integralmente in riduzione del costo del lavoro e non ha avuto effetti sulle retribuzioni nette.

Qualora si giungesse in tempi ragionevoli alla completa fiscalizzazione dei contributi sociali destinati al finanziamento dell'ANF, verrebbe meno ogni remora alla ridefinizione di un istituto che presenta finalità e disegno poco trasparenti e potrebbe porsi l'obiettivo di una riforma complessiva della materia, superando il carattere categoriale dell'ANF.

L'Assegno per nuclei con almeno tre minori (A3F) e Assegno di maternità (AM). L'ultima parte del 2000 e il primo semestre dell'anno in corso hanno registrato novità significative per i due nuovi istituti di sostegno della famiglia con prevalenti funzioni di contrasto della povertà (l'A3F e l'AM) erogati in modo condizionato al livello della condizione economica misurata dall'Indicatore della Situazione Economica (ISE).

Con la manovra finanziaria per il 2001 l'importo dell'assegno di maternità per le madri che non godono di alcuna garanzia assicurativa è passato da 300 mila lire a 500 mila lire mensili (per cinque mensilità). Il provvedimento fa seguito ad analogo provvedimento per il 2000 che aveva esteso la platea delle aventi diritto (non solo le donne residenti cittadine italiane ma anche quelle comunitarie o in possesso di carta di soggiorno e prive

di tutela economica della maternità) e i casi in cui l'assegno poteva essere concesso (oltre alla nascita di un figlio, anche l'adozione di minore o l'affidamento pre-adoattivo). La Finanziaria per il 2001 estende inoltre la tutela della maternità e gli assegni al nucleo familiare agli iscritti alla gestione separata dell'Inps (lavoratori atipici) nelle forme e con le modalità già in vigore per i lavoratori dipendenti.

La Legge finanziaria per il 2001 ha anche rivisto le soglie di reddito, determinate in base all'ISE, che permettono alle famiglie povere e numerose di accedere all'A3F. Con riferimento a una famiglia di 5 componenti, ad esempio, il limite al di sotto del quale si gode dell'assegno in misura piena (200 mila mensili per 13 mensilità annue) passa da 30,8 milioni a 33,4 milioni, mentre per valori dell'ISE superiori ad esso, ma inferiori a 36 milioni, l'assegno è erogato *in misura pari alla differenza tra la soglia di 36 milioni e l'ISE del beneficiario*. Poiché la normativa precedentemente in vigore prevedeva, al di sopra di 30,8 milioni, l'erogazione dell'assegno *solo in misura pari alla metà della predetta differenza*, il nuovo provvedimento premia, almeno in termini relativi, i nuclei con un ISE superiore a 30,8 milioni, per i quali l'importo dell'assegno aumenta, mentre penalizza quelli con un ISE inferiore a 30,8 milioni, il cui assegno rimane invariato. Inoltre nell'intervallo di ISE compreso tra 33,4 e 36 milioni il trasferimento integra il reddito al 100%, intensificando quindi l'effetto di trappola della povertà.

Il governo Amato sembrava quindi orientato ad un graduale potenziamento di questi due istituti. Nella Finanziaria per il 2002 attualmente in discussione, essi non compaiono tra quelli da potenziare.

Nel corso del 2001 si sono resi disponibili primi dati che consentono di formulare qualche considerazione sul peso e sulla performance di questi programmi. Le informazioni, raccolte dall'Osservatorio sulle famiglie e sulle politiche locali di sostegno alle responsabilità familiari, sono di fonte Inps, che ha la responsabilità di effettuare i pagamenti ai beneficiari¹³.

La tavola I.10 presenta il numero degli assegni erogati per i due istituti distribuiti per regione e l'importo complessivo erogato, per il 1999 e il 2000. Nel 1999 hanno usufruito dell'A3F 235 mila famiglie, mentre 84 mila madri hanno goduto dell'assegno di maternità. Nell'anno successivo i beneficiari sono saliti a 289 e 139 mila rispettivamente. Sul complesso delle famiglie italiane l'A3F ha interessato nel 2000 l'1,3% delle famiglie, mentre l'AM ha raggiunto lo 0,64%.

La spesa erogata nel 1999 è di 538 miliardi per l'A3F e di 85 miliardi per l'AM. Nel 2000 la spesa per A3F e AM sono salite rispettivamente a 584 e 224 miliardi. Molto rilevante è l'incremento della spesa per il secondo istituto, spiegato in parte dall'aumento delle prestazioni unitarie, ma anche, e soprattutto, dall'avvio lento di questo programma nel primo anno di applicazione. Dato che si tratta di una prestazione che va richiesta, è probabile che molte madri che si trovano al di fuori sia del circuito assistenziale che di quello previdenziale non abbiano percepito subito di aver diritto a questa misura. Man mano che l'informazione è divenuta più capillare le domande sono aumentate.

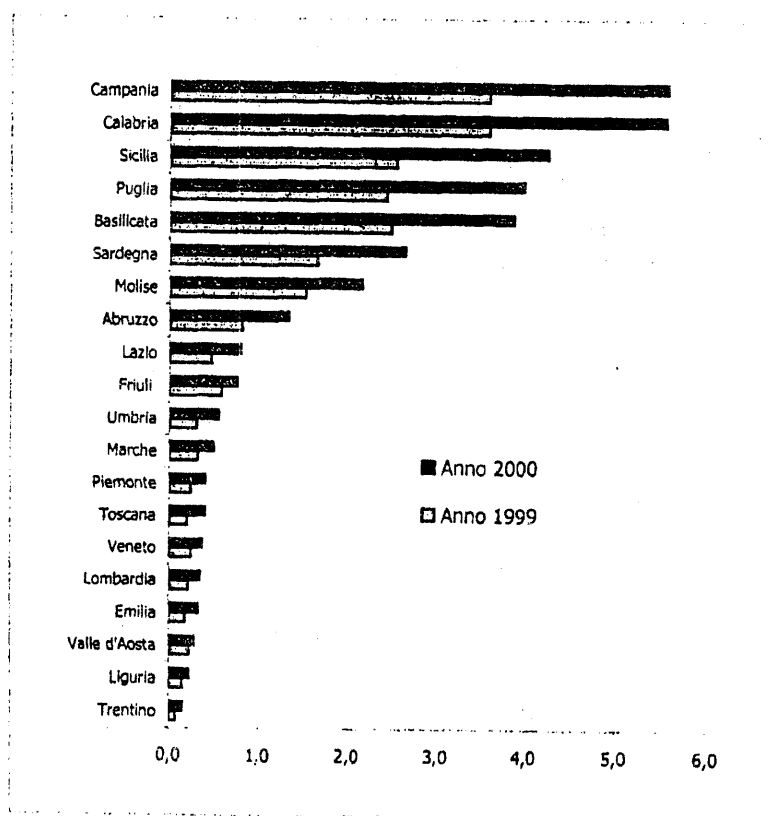
¹³ La Commissione ringrazia l'Osservatorio per averle concesso l'utilizzo dei dati. Ringrazia in particolare Raffaele Lelleri per il lavoro di elaborazione degli stessi.

I due istituti, in ogni caso, hanno impegnato modeste risorse finanziarie, a causa degli stringenti vincoli posti dal limite dell'ISE prefissato per la definizione dell'insieme dei beneficiari.

Pur entro questi forti vincoli, le figure I.1 e I.2, che illustrano la distribuzione regionale della spesa e dei beneficiari, mostrano il forte carattere redistributivo di questi due istituti; in particolare del primo, testimoniato dalla diffusione dei benefici relativamente più intensa nelle regioni meridionali, ove sono più presenti le famiglie numerose, come è illustrato dalle statistiche dell'Istat riprese nella parte seconda di questo rapporto.

Figura I.1 – Famiglie beneficiarie dell'Assegno al terzo figlio, A3F

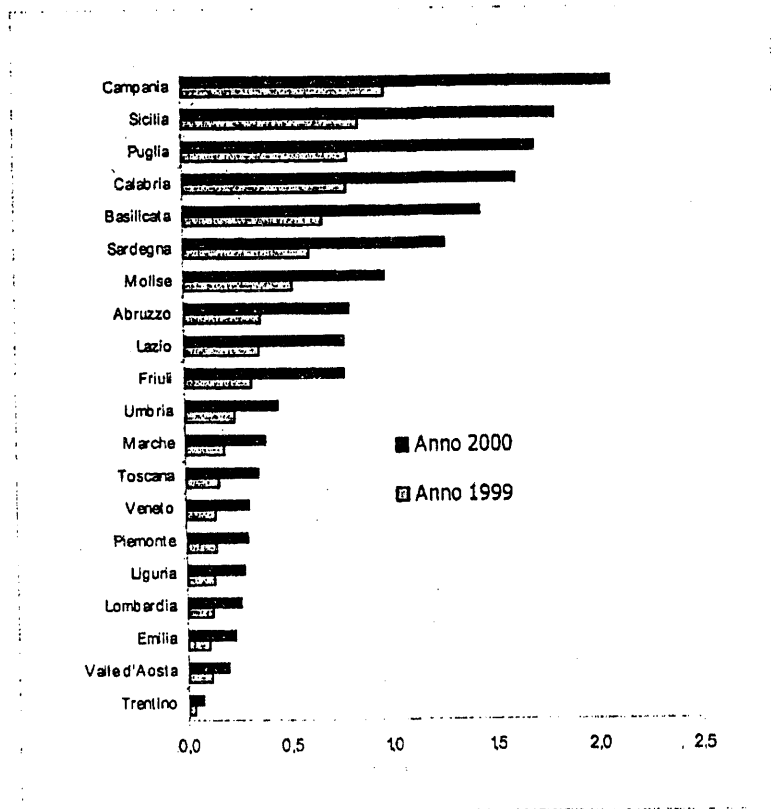
Quota percentuale sul totale delle famiglie residenti



Circa l'80% dei beneficiari e della spesa sono concentrati in 6 regioni: Campania, Sicilia, Puglia, Calabria, Basilicata e Sardegna. La concentrazione nelle regioni meridionali è più accentuata per l'assegno per l'A3F che non per l'AM, come è naturale attendersi in considerazione della diversa natura e finalità del secondo istituto.

Il carattere fortemente selettivo e mirato dei due programmi, in particolare dell'A3F, consente quindi di raggiungere una notevole efficienza nel contrasto della povertà.

Figura I.2 – Famiglie beneficiarie dell'Assegno di maternità, AM
Quota percentuale sul totale delle famiglie residenti



L'esiguità degli esborsi finanziari potrebbe suggerire l'opportunità di un allargamento dei limiti di condizione economica, quanto meno con riferimento ai criteri di determinazione della condizione economica e all'eventuale estensione anche ai nuclei con due figli minori. Non si può tuttavia non segnalare la insoddisfazione per la coesistenza di una pluralità di istituti disegnati in modo scarsamente coerente. La più appropriata direzione di riforma dovrebbe essere il generale riordino dei trasferimenti monetari, che coinvolga anche l'ANF e l'RMI, attui un'integrazione con lo strumento delle detrazioni fiscali per familiari a carico e realizzi una più chiara distinzione degli obiettivi di contrasto della povertà e di sostegno delle responsabilità familiari.