



Ministro della Solidarietà Sociale

Relazione al Parlamento

***Attuazione della sperimentazione
del Reddito Minimo di Inserimento
e risultati conseguiti***

***Ai sensi dell'articolo 15, comma 1, del D. Lgs. 237/1998
e dell'articolo 23, comma 1, della L. 328/2000***

Giugno 2007

Direzione Generale per la gestione del Fondo Nazionale per le
Politiche Sociali e monitoraggio della spesa sociale

La sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (RMI) è stata introdotta dal D. Lgs. 18 giugno 1998, n. 237 per il biennio 1999-2000 ed ha coinvolto 39 Comuni.

Successivamente, la legge 23 dicembre 2000, n. 388, all'art. 80, ha autorizzato il prolungamento della sperimentazione per un ulteriore biennio (2001-2002) e l'estensione a nuovi Comuni, dettando i criteri per la loro individuazione (Comuni limitrofi ai precedenti 39 e l'appartenenza ai Patti territoriali), fissando il termine per l'impiego dei fondi al 31 dicembre 2004.

Si è avuta poi una prima proroga che ha fissato la conclusione della sperimentazione al 30 aprile 2006 (legge 43/2005, art. 7, undicies), per permettere ai Comuni con consistenti residui di utilizzare le risorse ancora disponibili.

Per analoghe ragioni, la Legge finanziaria 2007 (legge 296/2006, art. 1, commi 1285 e 1286) ha posticipato ulteriormente il termine ultimo al 30 giugno 2007.

Questa relazione è aggiornata con i dati al 2004. E' stata predisposta tenendo conto di quanto emerso dall'attività di valutazione delle sperimentazione del RMI, prevista dallo stesso decreto istitutivo (D. Lgs. 237/1998, art. 13), valutazione realizzata da un'associazione temporanea di impresa, vincitrice del bando di gara, costituita da: Istituto per la Ricerca Sociale (IRS, capofila), Fondazione Labos, Censis e Cles.

Indice

Premessa	p. 9
Articolazione della relazione	p. 10
I Parte: Il contesto territoriale e sociale della sperimentazione	p. 13
1.1 Il contesto socio-economico dei Comuni partecipanti	p. 13
1.2 Beneficiari e loro distribuzione territoriale	p. 19
1.3 Le dimensioni dell'esclusione sociale	p. 24
1.3.1 La sperimentazione del RMI e i livelli di povertà in Italia	
1.3.2. Le principali caratteristiche delle famiglie beneficiarie	
1.3.3. I profili dei richiedenti	
1.4 I soggetti a forte rischio di esclusione sociale	p. 33
Allegato alla I Parte	p. 37
II Parte: Le modalità di attuazione della sperimentazione	p. 59
2.1 I tempi della seconda sperimentazione	p. 59
2.2 L'accesso e i requisiti	p. 65
2.2.1 L'accesso	
2.2.2 Determinazione del reddito	
2.2.3 Istruttoria e accertamenti	
2.3 Le domande presentate ed accolte	p. 76
2.4 Gli aspetti organizzativi e gestionali	p. 84
III Parte: Gli interventi di integrazione sociale	p. 87
3.1 Gli interventi di integrazione sociale	p. 87
3.1.1 Gli individui nei programmi di inserimento	
3.1.2 Le caratteristiche e le tipologie dei programmi	
3.1.3 La valutazione dell'interesse suscitato e degli esiti dei prodotti da programmi da parte dei Comuni	
3.1.4 La gestione dei programmi di inserimento	
3.1.5 L'uscita dalla misura e gli esiti in termini di reinserimento	
3.1.6 Gli aspetti organizzativi e gestionali	
3.1.7 Il lavoro di rete e l'efficacia degli interventi	
3.2 Un'analisi interpretativa delle modalità di attuazione della sperimentazione	p. 108
3.3 Le principali dimensioni di successo della sperimentazione	p. 116
IV Parte: Un'analisi delle caratteristiche delle reti territoriali avviate	p. 121
4.1 L'esperienza delle reti e la lezione del RMI	p. 121
4.2 I Patti territoriali: uno strumento per lo sviluppo locale	p. 122
4.3 La rete tra i soggetti istituzionali	p. 124
4.3.1 L'attività svolta dalla rete	
4.3.2 La valutazione dei rapporti con i soggetti istituzionali	

<i>4.4 La rete tra i soggetti attivi del territorio</i>	<i>p. 128</i>
<i>4.5 La funzionalità della rete: l'integrazione tra politiche</i>	<i>p. 131</i>
<i>4.6 La funzionalità della rete: i programmi di inserimento</i>	<i>p. 132</i>
<i>4.7 Attivazione delle reti e riorganizzazione delle politiche locali</i>	<i>p. 134</i>
<i>Tabelle relative alla Parte IV</i>	<i>p. 136</i>
<i>V Parte: Valutazioni finali emerse dalla seconda sperimentazione</i>	<i>p. 159</i>
<i>5.1 Il processo di attuazione: principali criticità e soluzioni adottate</i>	<i>p. 159</i>
<i>5.1.1 La gestione amministrativa</i>	
<i>5.1.2 Le modalità organizzative</i>	
<i>5.1.3 I programmi di inserimento</i>	
<i>5.1.4 Le reti territoriali avviate</i>	
<i>5.2 Gli esiti della sperimentazione</i>	<i>p. 167</i>
<i>5.2.1 I principali esiti in termini di lotta alla esclusione sociale</i>	
<i>5.2.2 I principali esiti sul sistema dei servizi</i>	
<i>5.2.3 I principali esiti sul sistema di welfare</i>	

Relazione al Parlamento
Reddito Minimo di Inserimento
Ai sensi dell'articolo 15, comma 1, del D. Lgs. 237/1998
e dell'articolo 23, comma 1, della L. 328/2000

Premessa

Il Reddito Minimo di Inserimento (**RMI**) è stato introdotto in via sperimentale a partire dal 1° gennaio 1999 come “misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale”, attraverso il sostegno delle condizioni economiche delle famiglie esposte al rischio di marginalità e l'avvio di specifici programmi di inserimento, ai sensi del D. Lgs. 237/1998. Tale sperimentazione, limitata a 39 Comuni nel biennio 1999-2000, è stata successivamente estesa per il biennio 2001-2002 a complessivi 306 Comuni, comprendenti i Comuni della I sperimentazione, più 267 nuove amministrazioni identificate in quanto appartenenti ai patti territoriali in cui risultavano a loro volta ricompresi i primi 39 (L. 388/2000 art. 80, comma 1). Nel II biennio le risorse stanziolate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali risultano pari a 180.759.914,68 € per l'anno 2001 e a 222.076.466,61 € per l'anno 2002. La seconda fase di sperimentazione ha avuto inizio, per buona parte dei Comuni (60% circa) entro il 2001.

L'attività di valutazione sul primo biennio di sperimentazione ha evidenziato come proprio l'alta complessità degli obiettivi perseguiti dalla nuova misura avesse contribuito a far sì che il RMI si scontrasse con alcune dimensioni di particolare debolezza del nostro sistema di *welfare*, quali la prevalenza delle erogazioni meramente monetarie sui servizi; la persistente discrezionalità e occasionalità dell'assistenza economica erogata dai Comuni; la mancanza, in diversi contesti territoriali, di competenze organizzative e di strumentazioni ad hoc per la gestione di tali interventi.

All'interno di questo quadro, l'introduzione del RMI, con le sue esigenze in termini di cambiamenti culturali, organizzativi, professionali e di contenimento di situazioni di grave disagio, è risultata, quindi, particolarmente impegnativa, in quanto sulla sperimentazione, anche per la localizzazione e la dimensione di gran parte dei Comuni coinvolti (Comuni del Centro-Sud, di piccole dimensioni), sono gravati deficit, ritardi e i limiti di una parte consistente del nostro sistema di servizi.

Quanto sopra richiamato va collocato in un nuovo contesto istituzionale determinato dalla riforma del Titolo V della Costituzione attuato con la legge n. 3/2001, che ha, in particolare, riformulato l'art. 117, trasferendo la potestà legislativa esclusiva in materia assistenziale alle Regioni e le funzioni amministrative ai Comuni, rimanendo allo Stato il compito di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale.

E' in questo scenario evolutivo che la sperimentazione va collocata: il RMI, quale misura erogata direttamente dallo Stato è stato, infatti, rimesso in discussione, a

sperimentazione ancora in corso, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 423/2004¹. Questa evoluzione dell'assetto istituzionale tende così a ricollegare le prospettive di una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale al contesto complessivo della definizione dei livelli essenziali.

Articolazione della Relazione

La Relazione è stata predisposta sulla base di quanto emerso dall'attività di valutazione delle sperimentazioni del RMI, prevista dallo stesso decreto istitutivo (D. Lgs. 237/1998, art. 13) e realizzata da un'associazione temporanea di imprese, vincitrice del bando di gara, costituita da: Istituto per la Ricerca Sociale (IRS, ente capofila), Fondazione Labos, Censis e Cles. L'attività di valutazione ha permesso di avere un quadro abbastanza chiaro e leggibile di quanto realizzato dai Comuni beneficiari, e ha reso disponibili tutte le informazioni e i dati raccolti in fase di ricerca.

Promuovendo la sperimentazione del RMI, il legislatore aveva previsto un programma di valutazione allo scopo di verificare in modo più approfondito effetti e fattibilità della misura, elementi rilevanti anche alla luce dell'estensione con la II sperimentazione del numero di Comuni partecipanti, passati da 39 a 306.

Secondo l'articolo 13 del decreto 237/1998, l'attività valutativa avrebbe dovuto rispondere ai seguenti obiettivi:

- a) fornire un'analisi degli aspetti relativi alle modalità di attuazione della sperimentazione in relazione ai diversi contesti territoriali;
- b) fornire un'analisi dell'efficacia dello strumento nel ridurre situazioni di povertà ed esclusione sociale e nel promuovere l'integrazione sociale e l'autonomia economica delle persone e delle famiglie considerate, in contesti territoriali differenziati;
- c) fornire utili indicazioni, desunte dall'esperienza della sperimentazione, nella prospettiva di una generalizzazione dell'istituto all'intero territorio nazionale (con riferimento ai benefici, alle modalità di implementazione dello strumento, ai costi sostenuti).

In verità, il mandato legislativo, così complesso e multidimensionale, è stato reinterpretato a causa di impedimenti strutturali e di variabili esogene intervenute nel corso dell'attività di sperimentazione, quali, in particolare, i nuovi assetti normativo-istituzionali in materia di assistenza sociale.

¹ La Corte, difatti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 101, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, - Finanziaria 2004 - con cui veniva disposto un intervento finanziario a favore delle Regioni che si fossero determinate ad istituire il reddito di ultima istanza, quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale, in quanto norma lesiva dell'autonomia Regionale.

La prevalenza numerica di Comuni del Centro-Sud, caratterizzati da un maggior bisogno sociale e, al contempo, da una significativa scarsità di risorse², ha condizionato significativamente l'andamento e gli esiti della sperimentazione.

Attraverso l'apporto dell'attività di valutazione, si è cercato di ricostruire l'intero processo di attuazione del RMI, al fine di delinearne i fattori di criticità e di successo sviluppatasi nei diversi contesti locali, in ordine a:

- *l'evoluzione della sperimentazione*, relativamente ai tempi e alle modalità di apertura e di chiusura ma anche alle intenzioni del Comune in merito all'eventuale proseguo della misura;
- *l'erogazione economica*, con riferimento ai criteri di calcolo del reddito per l'accesso all'istituto, alle procedure di accertamento, alle risorse economiche mobilitate rispetto alle domande accolte ed alle famiglie in carico;
- *la gestione professionale ed organizzativa della misura*, in termini di dotazione di organico, di definizione dei ruoli e delle competenze, di sviluppo di specifici iter formativi e di aggiornamento, di riorganizzazione degli assetti operativi;

E' stata, inoltre, effettuata un'analisi dei beneficiari e dei programmi di inserimento avviati, in termini di ricostruzione delle caratteristiche socio-demografiche dei soggetti che hanno avuto accesso alla misura, di tipologie e caratteristiche dei programmi avviati e di uscite dagli stessi rispetto alle prese in carico.

Entrambe le suddette analisi sono state effettuate sia con riferimento ai 39 Comuni originari che ai 267 ulteriori, ai quali è stato inviato (nel gennaio 2004) un articolato questionario semi-strutturato; nei confronti dei primi sono state eseguite interviste in profondità con i responsabili del procedimento, al fine di approfondire la valutazione circa gli esiti della misura ed effettuare comparazioni con quanto rilevato nel corso della I sperimentazione. Sono stati oggetto di particolare attenzione anche elementi relativi alle modalità di funzionamento e all'efficacia dei Patti Territoriali nella gestione della misura.

Va specificato che non tutti i Comuni coinvolti nella II sperimentazione hanno "collaborato" all'attività di valutazione, sebbene il tasso di risposta ottenuto sia molto positivo e ben distribuito territorialmente. Di fatto, dei 306 Comuni ricompresi in questa seconda tornata, 266, corrispondenti all'86,9% del totale, hanno restituito il questionario di valutazione compilato. In particolare, solo 2 Comuni dei vecchi 39 non hanno risposto (Catania e Gallese che però hanno fornito i dati principali in sede di intervista), mentre per i Comuni coinvolti ex novo il tasso di non risposta risulta pari al 14,2% del totale (Tab. 1).

Una seconda tornata di rilevazione (con dati al settembre 2004) ha avuto un tasso di risposta di poco inferiore pari al 78,3% del totale. La distribuzione dei rispondenti articolata per Patto territoriale di questa seconda rilevazione è riportata in Tab. 2.

² Il campione dei Comuni scelti sia per la I che per la II sperimentazione è risultato poco rappresentativo della realtà nazionale, caratterizzandosi anzi per livelli di povertà, esclusione e marginalità sociale decisamente elevati.

Tabella 1. Prima rilevazione dicembre 2003

Patto di	Totale Comuni		Tasso di risposta
	Totale Comuni	rispondenti	
Caltanissetta	17	14	82,4
Caserta	14	13	92,9
Catania	1	0	-
Enna	20	18	90,0
Frosinone	41	31	75,6
Massa Carrara	17	15	88,2
Matera	28	23	80,8
Nord- Barese	11	9	81,8
Oristano	78	71	91,0
Rovigo	38	36	94,7
Vibo Valentia	22	18	81,8
<i>Comuni non appartenenti a Patti</i>	<i>19</i>	<i>18</i>	<i>94,7</i>
Totale	306	266	media 86,9

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tabella 2 Seconda rilevazione settembre 2004

patto di	totale Comuni		Tasso di risposta
	totale Comuni	rispondenti	
Caltanissetta	17	16	94,1
Caserta	12	9	75,0
Enna	14	13	92,8
Frosinone	39	29	74,3
Massa Carrara	16	10	62,5
Matera	26	24	92,3
Nord- Barese	9	6	66,7
Oristano	76	59	77,6
Rovigo	37	31	83,8
Vibo Valentia	21	12	57,1
Totale	267	209	media 78,3

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

I Parte. Il contesto territoriale e sociale della sperimentazione

1.1 Il contesto socio-economico dei Comuni partecipanti

Una breve introduzione circa gli elementi socio-demografici e socio-economici che caratterizzano i 306 Comuni coinvolti nella II sperimentazione è non solo utile ma anche necessaria in ordine ad una corretta interpretazione degli esiti prodotti dalla misura.

Com'è noto, la sperimentazione del RMI non si è inserita in una realtà omogenea a livello nazionale, bensì in condizioni strutturali molto eterogenee. L'impatto della sperimentazione è legato in gran parte da tali condizioni, che hanno condizionato gli sviluppi successivi. Questi non sarebbero comprensibili nelle loro differenze e peculiarità, quindi, se non fossero messi in relazione con gli elementi qualificanti dei contesti locali specifici, che riguardano in particolare la struttura economica locale e i suoi riflessi sul mercato del lavoro.

La I sperimentazione aveva individuato i Comuni con una chiara ed esplicita sovrarappresentazione nelle regioni del meridione: ben 24 dei 39 Comuni sono situati nelle regioni del Mezzogiorno³, 10 nel Centro Italia⁴, e solo 5 nel Nord Italia⁵.

L'appartenenza ad una di queste macro-aree è già di per sé una pre-condizione che ha influenzato l'andamento e gli esiti della sperimentazione. Infatti, condizioni sociali favorevoli possono contribuire a creare e/o rafforzare dei circuiti virtuosi nelle regioni del Centro-Nord, mentre condizioni sfavorevoli, come un alto tasso di disoccupazione, contribuiscono a creare e/o rafforzare dei circuiti perversi nel Mezzogiorno.

Al fine di indagare queste diverse condizioni di partenza e il loro ruolo sono stati utilizzati descrittori e indicatori:

- a. relativi alla localizzazione per macro area geografica (classificazione Istat);
- b. di tipo demografico, relativi alla dimensione del Comune e relativi alla struttura della popolazione con particolare riferimento al peso della popolazione non in età lavorativa (fino ai 14 anni e sopra i 65) sulla popolazione in età da lavoro, popolazione che si presume debba sostenere la prima: indice di dipendenza;
- c. relativi al mercato del lavoro locale: indice di disoccupazione e tasso di imprenditorialità (misurato quest'ultimo in numero di unità locali per 100 abitanti).

In primo luogo possiamo guardare alla localizzazione dei Comuni coinvolti nella II sperimentazione, e confrontarli con i 39 coinvolti nel primo biennio.

In questo senso l'allargamento del RMI dai Comuni di I sperimentazione ai Patti territoriali, sancito dalla L. 388/2000, ha ricalcato la distribuzione dei primi 39 Comuni e quindi ha previsto l'estensione in:

- una singola area del Nord (la Provincia di Rovigo per un numero di 37 Comuni);
- due del Centro (Frosinone, Massa Carrara);
- sette del Sud, di cui 4 continentali (Vibo Valentia, Matera, Nord Barese Ofantino, Caserta) e tre insulari (Oristano, Enna, Caltanissetta).

³ 3 in Campania, 2 in Puglia, 5 in Calabria, 2 in Basilicata, 1 in Abruzzo, 1 in Molise, 3 in Sardegna e ben 7 in Sicilia.

⁴ 1 in Toscana, e ben 9 in Lazio.

⁵ 1 in Piemonte, 1 in Liguria, 1 in Veneto e 2 in Lombardia.

Tabella 1. Distribuzione dei Comuni nella prima e nella seconda sperimentazione

	Prima sperimentazione	Seconda sperimentazione
Distribuzione per macro area:	%	%
Nord-Ovest	10,3	1,5
Nord-est	2,6	12,0
Centro	25,6	21,2
Sud e isole	61,5	65,3
Distribuzione per dimensione demografica:	%	%
Fino a 2.000 abitanti	5,1	35,3
Da 2.000 a 5.000	12,8	27,4
Da 5.000 a 10.000	15,4	14,7
Da 10.000 a 30.000	28,2	13,5
Oltre 30.000	38,5	9,1
<i>N. casi</i>	39	306

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

La distribuzione per macro aree vede una leggera maggiore presenza delle aree del Sud e delle Isole per quanto riguarda il numero complessivo di Comuni, il che si ripercuote, come si vedrà, sulla distribuzione dei beneficiari.

Come è evidente dalla Tab. 1, l'estensione della sperimentazione nel secondo biennio ha coinvolto quasi esclusivamente Comuni di piccole dimensioni, sotto i 10.000 abitanti. In particolare, quasi un terzo dei Comuni della II sperimentazione ha meno di duemila residenti.

Come si vedrà, i beneficiari del RMI appartengono prevalentemente ai Comuni maggiori, sopra i 30.000 abitanti: pur essendo questi meno del 10% dei Comuni considerati in essi abita il 40% dei beneficiari totali.

Guardando agli altri indicatori utilizzati, si tratta di indicatori molto grezzi che, tuttavia, permettono di inquadrare il contesto socio-economico di riferimento in termini relativamente appropriati. La fonte di queste diverse misure è data dal Censimento Istat 2001 (in alcuni casi, in particolare per il tasso di disoccupazione si è fatto riferimento al dato medio provinciale).

Già una semplice distribuzione di frequenza di questi indicatori mostra differenze rilevanti. In particolare, l'indice di dipendenza, che a livello nazionale registra una media del 49,02%, mostra picchi significativi a Massa Carrara (63,3%), Caltanissetta (61,1%), e Matera (56,8%). L'indice di dipendenza ha un andamento statistico disomogeneo nelle diverse macro-aree geografiche: così al Sud troviamo situazioni di elevata dipendenza, come nei due Comuni appena richiamati, ma anche situazioni che mostrano livelli molto più contenuti, come a Foggia (45,8%) e Isernia (44,9%). Più in generale, l'indice di dipendenza è relativamente più contenuto al Centro e al Nord, come a Limbiate (42,6%), Cologno Monzese e Nichelino (per entrambi pari al 39,3%).

I dati relativi alla disoccupazione al 2001 coprono un *range* ancora più ampio, che va dal 4,5% di Cologno Monzese, provincia di Milano, al 23,6% di Napoli, di quasi cinque punti superiore alla media del Mezzogiorno.

Le differenze che registrano i dati sulla disoccupazione ricavati dal censimento hanno un significato importante. Nei 19 punti percentuali che separano la provincia di Milano da quella di Napoli sul continuum del tasso di disoccupazione è ravvisabile, infatti, una vera e propria frattura strutturale. Se i soggetti svantaggiati sul mercato del lavoro, come per esempio i giovani e gli ultraquarantenni disoccupati di lungo periodo, trovano difficoltà a reinserirsi dovunque, in un contesto nel quale il dato relativo alla disoccupazione è prossimo a quello frizionale come nel Nord Italia, tali difficoltà sono sovente associate al possesso da parte di tali soggetti di competenze obsolete o comunque insufficienti.

In un tale contesto, un programma di inserimento mirato, che fornisca una formazione specifica e un'esperienza di lavoro (attraverso una "borsa lavoro"), accompagnato da misure di supporto, anche psicologico in presenza di problematiche specifiche, può avere un esito positivo (come può essere l'inserimento permanente in una azienda). Al contrario, in un contesto dove più della metà delle forze lavoro è disoccupata non è pensabile che i progetti di inserimento possano di per sé risolvere problematiche strutturali così gravi e diffuse.

Tabella 2. Distribuzione dei Comuni secondo i principali indicatori socio-economici utilizzati

	Indice di dipendenza	Indice di vecchiaia	Tasso di imprenditorialità	Tasso di disoccupazione (provinciale)
Patti territoriali (<i>dato medio relativo ai Comuni del Patto</i>):				
Caltanissetta	61,14	22,08	5,28	20,6
Caserta	52,05	15,40	5,30	22,4
Catania	52,05	17,78	7,80	22,0
Enna	56,79	19,34	5,04	22,3
Frosinone	51,59	19,45	6,29	13,5
Massa Carrara	63,30	28,14	7,86	7,7
Matera	56,86	20,97	5,86	17,4
Nord-Barese	51,57	15,99	6,1	12,4
Oristano	54,81	22,84	5,94	18,4
Rovigo	50,46	22,56	8,10	4,7
Vibo Valentia	56,35	18,48	6,13	24,9
Comuni non appartenenti a Patti territoriali:				
Canepina	51,64	19,58	9,1	10,1
Civita Castellana	48,04	18,07	9,2	10,1
Cologno Monzese	39,26	14,98	7,7	4,5
Corchiano	47,26	17,44	6,8	10,1
Cutro	48,65	14,5	5,7	22,8
Fabrica di Roma	44,72	15,63	6,8	10,1
Gallese	51,48	21,51	5,9	10,1
Genova	56,25	25,57	8,8	7,2
Isernia	44,29	15,93	10	11,6
Isola di Capo Rizzuto	46,55	9,56	4,9	22,8
L'Aquila	45,75	18,33	8,4	7,4
Limbate	42,62	15,18	6	4,5
Monterosi	44,74	14,66	6,7	10,1
Napoli	48,58	15,59	6,9	23,6
Nichelino	39,34	14,26	5,7	6
Onano	70,66	34,47	6,9	10,1
Reggio Calabria	49,48	16,86	6	27,5
San Giovanni in Fiore	49,11	15,2	4,7	21,9
Sassari	40,26	14,99	8,4	13,9
Media generale	54,32	20,90	6,31	15,77

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tra queste diverse misure va posta un'attenzione particolare all'indice di dipendenza. Esso è significativo dal punto di vista di una misura di contrasto della povertà come il RMI in quanto la presenza di bambini piccoli (magari in contesti monogenitoriali) e di anziani (in particolare se con problemi di autosufficienza) può concorrere a produrre quelle situazioni di disagio e malessere sociale su cui tale misura è chiamata ad intervenire. Infatti, il carico educativo, di *care*, assistenziale posto sulle spalle di

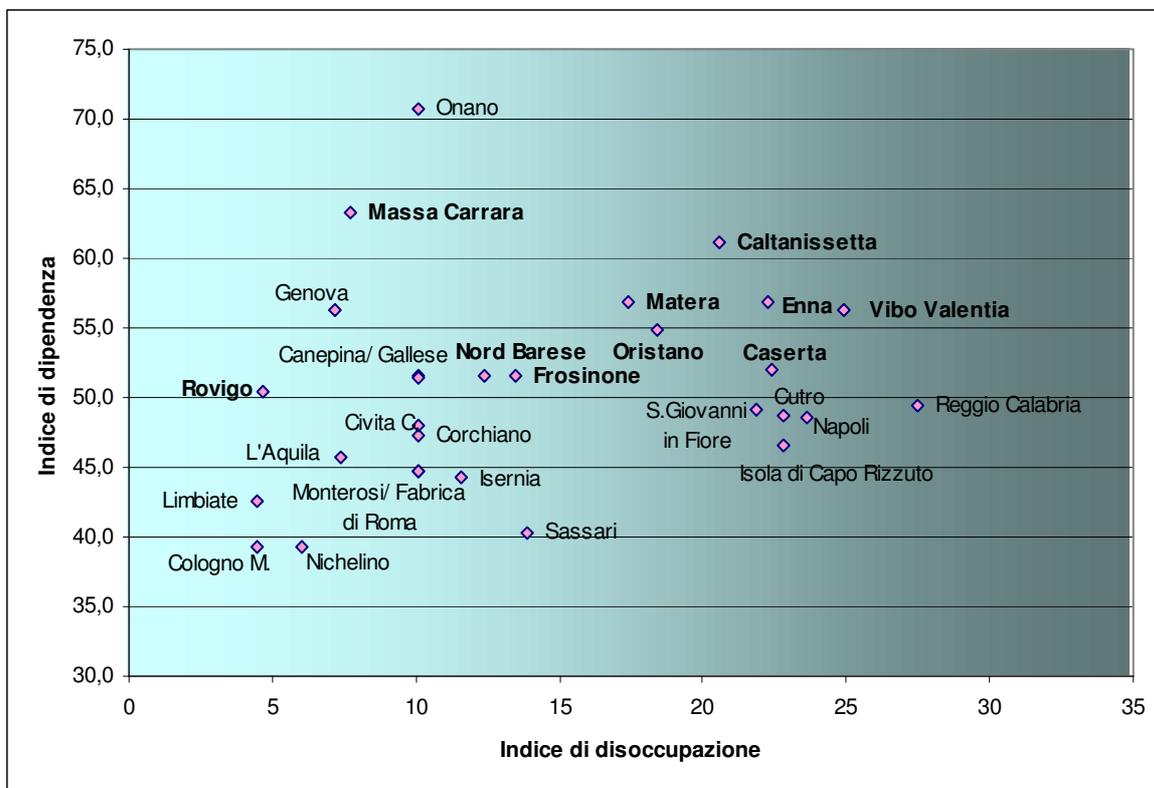
situazioni deboli, può costituire un vero e proprio innesco di percorsi di crisi e di deriva sociale.

Se si pongono in relazione i dati relativi all'indice di dipendenza con quelli relativi alla disoccupazione nei Comuni in cui ha avuto luogo la sperimentazione si ottiene una mappa che possiamo a buon titolo considerare una *mappa delle fragilità e del rischio sociale* (Fig. 1).

Infatti, se si associa ad un “carico sociale” elevato, dato dalla presenza di bambini o di anziani, la scarsità di lavoro (tasso di disoccupazione superiore alla media), lavoro con cui le persone “dipendenti” dovrebbero essere mantenute, abbiamo situazioni di fragilità, disagio, crisi, rispetto a cui una misura come il RMI è chiamata a svolgere un ruolo particolarmente importante.

Nella Fig. 1, che evidenzia in grassetto i Patti territoriali (in questo caso si è utilizzato il dato medio dei Comuni afferenti al Patto), l'area di crisi più acuta è identificabile con i Comuni collocati sulla parte in alto a destra.

Figura 1. Distribuzione dei Patti territoriali e dei Comuni non appartenenti ad un Patto per tasso di disoccupazione e indice di dipendenza



Questo insieme di Comuni, più lontani dall'incrocio degli assi, è il più problematico in quanto alta disoccupazione e alto carico educativo/assistenziale creano in essi un circolo vizioso che rischia pesantemente di riprodurre le problematiche strutturali esistenti, lasciando poche speranze a percorsi di mobilità sociale ascendente.

Si tratta, senza eccezioni, di Comuni del Mezzogiorno, con punte particolarmente problematiche nel caso di Caltanissetta, per quanto riguarda il carico di dipendenza, e di Reggio Calabria, per quanto riguarda il livello della disoccupazione.

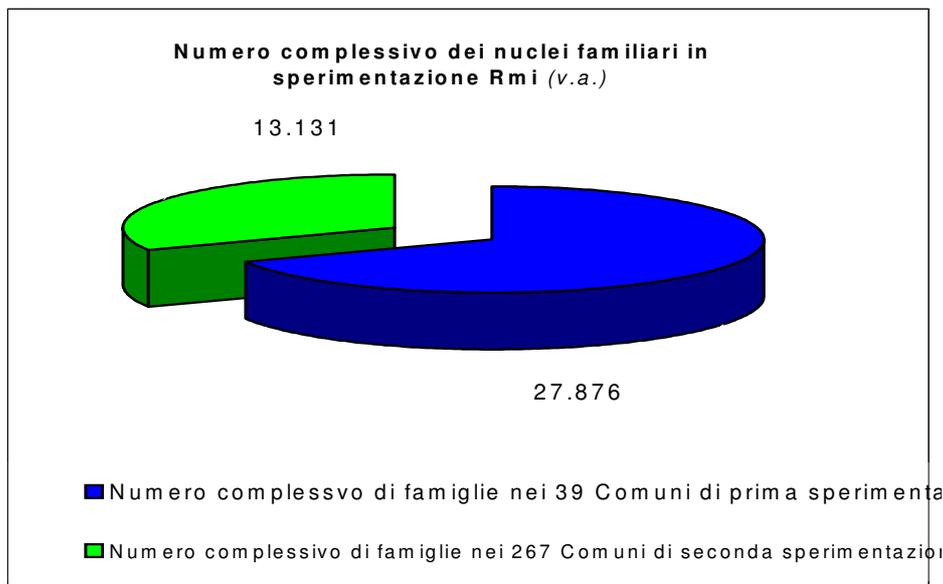
Interessante notare come si attestino generalmente su posizioni relativamente "favorevoli" (sotto i valori medi nazionali 2001 pari al 49% per l'indice di dipendenza e al 9% per il tasso di disoccupazione) non solo i Comuni del Nord, ma anche alcuni Comuni laziali (Civita Castellana, Monterosi, Fabrica di Roma).

Infine, alcuni Comuni rappresentano dei veri e propri *outlier*, nel senso che si collocano su posizioni eccentriche rispetto al contesto macro-regionale di appartenenza: è così per Massa Carrara e Onano, con un elevato tasso di dipendenza, e Sassari, che viceversa presenta un tasso di dipendenza fra i più bassi e un contenuto indice di disoccupazione.

1.2 Beneficiari e loro distribuzione territoriale

Considerando il volume complessivo dei nuclei in trattamento, si ha una distribuzione su i due insiemi dei Comuni – i primi 39 e i 267 aggiunti con la II sperimentazione – così articolata al 30/9/2004:

Figura 2



Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

In merito alla distribuzione territoriale, la normativa di attivazione del RMI ne ha previsto una distribuzione sul suolo nazionale caratterizzata, così come il fenomeno povertà, da una forte differenziazione tra le macroaree con una marcata concentrazione nelle aree del Meridione. Come è possibile osservare dalle tabelle che seguono la prevalenza del Mezzogiorno emerge con forza dai dati relativi alla geografia dei nuclei familiari percettori:

- complessivamente l'85,2% del totale delle famiglie in RMI risiede nel Sud ed Isole. Nel **Sud Italia**, che risulta l'area del Paese con il numero maggiore di famiglie in RMI, a fronte di 82 Comuni coinvolti (tra i quali Napoli e Reggio Calabria molto popolosi) erano 28.612 i nuclei familiari in sperimentazione (20.728 nei Comuni di I sperimentazione e 7.884 nei Comuni di seconda), mentre nelle **Isole** risultavano 6.905 situazioni familiari interessate dalla misura, su un totale di 117 municipalità coinvolte (4.940 nei Comuni di prima e 1.965 di seconda);
- al **Nord Ovest** risiedono 1.159 famiglie beneficiarie (pari 2,8% delle famiglie percettrici in Italia), nei quattro Comuni di I sperimentazione presenti nell'area (Limbate, Nichelino, Cologno Monzese e Genova);
- al **Nord Est** sono 538 (119 di prima e 419 di seconda) i nuclei beneficiari, pari all'1,3% dei nuclei in RMI nei 38 Comuni della macroarea interessati dalla sperimentazione;

- il **Centro**, nei 65 Comuni inseriti nella misura, ha fatto registrare un flusso di nuclei familiari pari a 4.478 (il 10,9% sul totale dei nuclei RMI in Italia), di cui 1.615 di I sperimentazione ed i 2863 del secondo biennio.

Tabella 3 Numero complessivo delle famiglie che fino al 30 settembre 2004 hanno percepito il RMI (dato di flusso) nei 267 Comuni di II sperimentazione, per ripartizione geografica (v.a. e val.%)

	V.A.	%
Italia Nord-Occidentale	0	0
Italia Nord-Orientale	419	3,2
Italia centrale	2.863	21,8
Italia meridionale	7.884	60,0
Isole	1.965	15,0
Totale	13.131	100,0

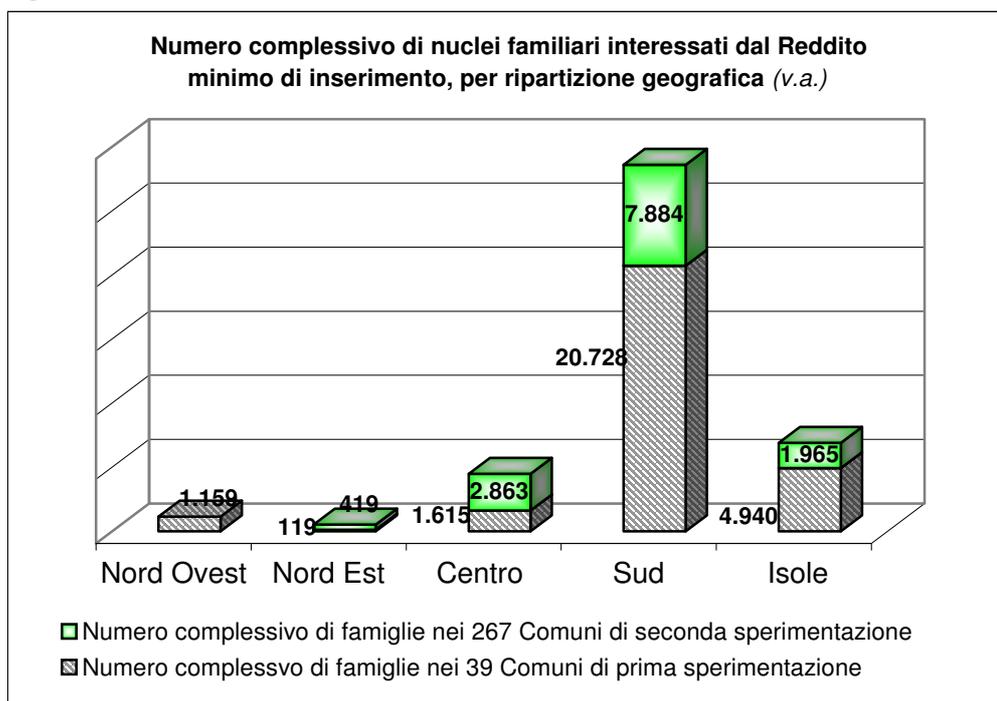
Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tabella 4 Numero complessivo delle famiglie che fino al 31 dicembre 2003 hanno percepito il RMI (dato di flusso) nei 39 Comuni di I sperimentazione, per ripartizione geografica (v.a. e val.%)

	V.A.	%
Italia Nord-Occidentale	1.159	4,2
Italia Nord-Orientale	119	0,4
Italia centrale	1.615	5,8
Italia meridionale	20.043	71,9
Isole	4.940	17,7
Totale	27.876	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Figura 3



Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Se dunque appare chiaro come dal confronto tra le macroaree sia stato il Sud del Paese ad essere coinvolto maggiormente dall'applicazione della misura RMI, risulta necessario analizzare i flussi all'interno dei dieci Patti territoriali che sono stati protagonisti nel secondo biennio di implementazione del D. Lgs. 237/1998.

Nel complesso sono stati 13.131 i nuclei familiari che hanno partecipato alla II sperimentazione nei 10 Patti territoriali, tra i quali il Patto di Vibo Valentia (19,8% del totale dei nuclei residenti nei Patti), l'area materana (19,3%), il frusinate (15,8%) si sono segnalati come i Patti con il maggior numero di famiglie interessate.

Tabella 5 Numero complessivo delle famiglie che fino al 30 settembre 2004 hanno percepito il RMI (dato di flusso) nei 267 Comuni di II sperimentazione, per Patto Territoriale (v.a. e val.%)

	V.A.	%
Rovigo	419	3,2
Massa Carrara	794	6,0
Vibo Valentia	2.597	19,8
Enna	532	4,1
Caltanissetta	719	5,5
Matera	2.531	19,3
Nord-Barese	1.973	15,0
Frosinone	2.069	15,8
Caserta	732	5,6
Oristano	765	5,8
Totale	13.131	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

In particolare le medie relative ai Patti Nord Barese Ofantino (246,6 nuclei familiari in media in ciascuno dei 8 Comuni della sperimentazione), di Vibo Valentia (123,7 famiglie in media per i 21 Comuni in sperimentazione) e di Matera (97,3 di media nei 26 Comuni) evidenziano situazioni peculiari con numeri di nuclei in trattamento per ogni Comune superiori a quelli registrati nelle altre aree interessate.

Se si prendono in considerazione i dati di stock al 30 settembre 2004, o all'ultimo giorno di sperimentazione qualora fosse terminata prima di quella data il totale dei beneficiari in RMI nei **Comuni di II sperimentazione** ammontava a 10.087 nuclei familiari, per un numero complessivo di individui appartenenti alle famiglie beneficiarie pari a 24.981.

Tab. 6 Numero delle famiglie e dei beneficiari (dato di stock) in carico al 30 settembre 2004 nei 267 Comuni di II sperimentazione, per Patto Territoriale (*v.a. e val.%*)

	Famiglie	%	Beneficiari	%
Rovigo	215	2,1	439	1,8
Massa Carrara	670	6,6	1.112	4,5
Vibo Valentia	2.193	21,7	2.838	11,4
Enna	399	4,0	1.458	5,8
Caltanissetta	613	6,1	1.708	6,8
Matera	1.884	18,7	4.255	17,0
Nord-Barese	1.443	14,3	4.637	18,6
Frosinone	1.492	14,8	4.454	17,8
Caserta	699	6,9	2.731	10,9
Oristano	479	4,7	1.349	5,4
Totale	10.087	100,0	24.981	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

La distribuzione per macro aree vede ribadita la prevalenza delle aree del Sud e delle Isole per quanto riguarda il numero complessivo di nuclei in trattamento, sono infatti il 76,5% del totale dei nuclei in carico a quella data (si tratta comunque di un dato inferiore però rispetto al 92,4% relativo ai Comuni di I sperimentazione) e degli individui complessivamente interessati dalla sperimentazione (18.976).

Tabella 7 Numero delle famiglie (dato di stock) in carico al 31 dicembre 2003 nei 39 Comuni ed al 30 settembre 2004 nei 267 Comuni, per ripartizione geografica (val.%)

	Comuni di I sperimentazione	Comuni di II sperimentazione
Italia nord occidentale	2,2	-
Italia Nord-Orientale	0,3	2,1
Italia centrale	5,1	21,4
Italia meridionale	72,3	61,7
Isole	20,1	14,8
Totale	100,0	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

L'articolazione secondo l'ampiezza demografica dei Comuni (nettamente inferiore in media ai 39 Comuni di I sperimentazione) vede una maggiore concentrazione dei beneficiari (40,5%) nei municipi con popolazione superiore ai 30 mila abitanti (che rappresentano il 4,3% del totale dei Comuni in sperimentazione), tra il 20% ed il 21% nei Comuni tra i 5.000 ed i 30.000 abitanti (rispettivamente il 13,4% ed il 16,7% del campione dei Comuni), il 12,7% nei Comuni fino a 5.000 abitanti (29,2% del totale dei Comuni), il 5,6% nei piccolissimi Comuni (fino a 2.000) abitanti (36,4% dei Comuni).

Tabella 8 Numero delle famiglie (dato di stock) in carico al 30 settembre 2004 nei 267 Comuni di II sperimentazione, per ampiezza demografica (v.a. e val.%)

	V.A.	%
fino a 2.000	568	5,6
da 2001 a 5.000	1.278	12,7
da 5.001 a 10.000	2.035	20,2
da 10.001 a 30.000	2.117	21,0
oltre 30.000	4.089	40,5
Totale	10.087	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tra i Patti territoriali, particolarmente coinvolti dalla sperimentazione sono stati:

- l'area di Vibo Valentia con 2.193 nuclei in trattamento pari al 21,7% del totale italiano e con un numero di individui beneficiari pari a 2.838;
- l'area del Nord Barese che a fronte di 1.443 nuclei in trattamento presentava ben 4.637 individui beneficiari;
- l'area del frusinate con 1492 famiglie in RMI e 4.454 individui in trattamento;
- il materano con 1.884 per 4.255 individui.

In particolare, la differente presenza sul territorio nazionale di forme familiari diversificate incide sulla mancata corrispondenza tra nuclei in trattamento e numero di

beneficiari, laddove infatti, in particolare nelle aree del Mezzogiorno, un numero consistente di famiglie in RMI appartiene al segmento dei nuclei numerosi.

Un ulteriore aspetto che risulta interessante è la verifica dell'incidenza delle famiglie in carico al RMI sulle famiglie residenti. Il peso della sperimentazione all'interno delle singole aree comunali assume infatti caratteristiche differenti, laddove in alcuni Comuni il numero di nuclei in trattamento impatta in maniera preminente sul totale delle famiglie residenti.

Se tra i Comuni di I sperimentazione emergono le situazioni dei municipi di Orta di Atella (47% delle famiglie in sperimentazione sul totale delle famiglie residenti), Cutro (40,7%) ed Isola di Capo Rizzuto (36,8%) come *case studies* di Comuni particolarmente investiti dalla misura, nel secondo gruppo in sperimentazione sono i Comuni della provincia di Vibo Valentia a rilevare un'incidenza più marcata del numero di famiglie in RMI.

La graduatoria dei Comuni in II sperimentazione per incidenza delle famiglie RMI sul totale delle famiglie residenti sottolinea come i Comuni di San Nicola da Crissa (12,6%) e di Vibo Valentia (12,3%, ma con una popolazione decisamente superiore) risultino quelli con i valori maggiori, mentre di contro la gran parte dei Comuni del Rovigliano si posizionino negli ultimi posti del *ranking*.

Tale disomogenea distribuzione del rapporto tra domande accolte (e di conseguenza beneficiari) e famiglie residenti può essere ricondotta ad una serie di fattori quali: a) una diversa efficacia nel raggiungimento della platea dei beneficiari; b) differenti condizioni di bisogno ed una conseguente maggiore incidenza nel Mezzogiorno di famiglie in condizioni socio-economiche precarie; c) una discrezionalità sia nell'interpretazione che nell'applicazione dei criteri di accesso: in molti casi si è intervenuti a livello locale per adattare i requisiti previsti dal decreto alle specificità del proprio territorio e questo ha senz'altro contribuito a generare differenti condizioni all'ingresso; d) l'inadeguatezza dei controlli sui redditi dichiarati, dovuta, oltre che alle carenze organizzative e di organico interne ai Comuni, anche alla scarsa abitudine in Italia alla effettuazione di controlli incrociati sui redditi più bassi, l'amministrazione finanziaria essendo semmai più orientata al recupero del gettito fiscale tra i soggetti più abbienti.

1.3 Le dimensioni dell'esclusione sociale

Tracciare la mappa dei nuclei che hanno beneficiato del RMI, e quindi delle loro caratteristiche socio economiche, individuali e familiari, è un segmento di analisi decisivo nella valutazione dell'applicazione del D. Lgs. 237/1998, in quanto permette da una parte un generale inquadramento dei bisogni e della domanda espressa nelle aree di sperimentazione, dall'altra la possibilità di monitorare l'emersione di forme diversificate di bisogno sociale e, in particolare, l'effettiva efficacia della misura nella presa in carico di situazioni di disagio più marginali e nascoste.

Una delle risultanze maggiormente significative emerse dal lavoro sul campo, e ribadita dai molteplici incontri con i responsabili locali dei servizi sociali, risiede proprio nella **sperimentata capacità dello strumento di facilitare l'emersione di un buon numero di situazioni di povertà finora sconosciute**. Dai contributi dei testimoni privilegiati è emerso come ciò abbia permesso a livello locale una accelerazione ed un potenziamento nella capacità dei soggetti istituzionali di individuare forme di disagio e di deprivazione

complesse e di ottenere una definizione maggiormente precisa del tessuto sociale delle aree territoriali di riferimento.

L'analisi dei profili sociali dei beneficiari che segue si basa dunque su *input* sia di tipo quantitativo che di tipo qualitativo, e che comprendono:

- *le indicazioni di tipo quantitativo scaturite dalla seconda rilevazione effettuata su tutti i 39 Comuni partecipanti alle due fasi della sperimentazione (i cui dati sono riferibili al 30 dicembre 2003);*

- *i risultati di entrambi i questionari somministrati ai 267 Comuni della II sperimentazione (con dati riferibili al 31 dicembre 2003 ed al 30 settembre 2004);*

- *i casi di studio relativi ai 39 Comuni, le interviste (individuali e collettive) realizzate per ciascun Patto, il contributo dei grandi testimoni ed esperti di politiche sociali.*

1.3.1 La sperimentazione del RMI e i livelli di povertà in Italia

Il rapporto del complesso delle famiglie toccate dalla misura sul totale nazionale permette un'ulteriore valutazione della dimensione del fenomeno RMI.

La sperimentazione ha interessato 306 Comuni sugli 8.100 presenti sul territorio nazionale (pari al 3,8%) per una popolazione complessiva di potenziali beneficiari pari a 4milioni 903mila unità, ovvero all'8,6% della popolazione nazionale, per un numero di oltre 1 milione 786 mila famiglie (pari all'8,3% del totale delle famiglie italiane).

Se si rapportano poi i dati reali della sperimentazione ai numeri del Paese si evince come la cifra di famiglie beneficiarie effettivamente coinvolte dalla sperimentazione (41.007) rappresenti lo 0,2% del complesso delle famiglie italiane e un po' più del 2% delle famiglie residenti nei Comuni in sperimentazione.

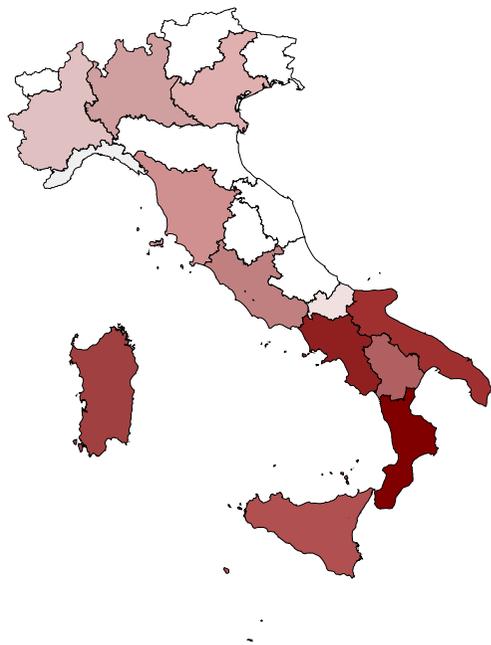
Prima di entrare nel merito della distribuzione territoriale dei beneficiari e delle caratteristiche assunte dalla misura, è utile considerare i dati relativi alla presentazione e all'accoglimento delle domande di ammissione pervenute.

Essenziale per una completa fotografia dell'impatto della misura è l'analisi del rapporto tra l'incidenza sul territorio nazionale della sperimentazione e quella delle famiglie in situazione di difficoltà (Fig. 4).

Figura 4. Il Reddito Minimo di Inserimento e la povertà relativa in Italia

(Nota: tanto più scura l'area, tanto maggiore l'incidenza del reddito minimo o del tasso di povertà relativa)

Il Reddito Minimo in Italia



Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

La povertà relativa in Italia al 2003



Fonte: Istat, 2004

I dati Istat (anno 2004) sulle famiglie in povertà relativa⁶⁷ mostrano come al 2003 fossero 2 milioni 360 mila (pari al 10,6% del totale dei nuclei familiari) le famiglie in situazione di deprivazione, delle quali l'1,7% (sebbene con sensibili differenziazioni regionali) è stata toccata dalla misura.

Tabella 9. Famiglie in carico (dato di flusso) fino al 31 dicembre 2003 (39 Comuni) e al 30 settembre 2004 (267 Comuni) e povertà relativa (*) delle famiglie, per ripartizione geografica (v.a. e val.%)

Area territoriale	Famiglie in carico RMI		Incidenza delle famiglie povere in senso relativo (%) 2003	% famiglie in carico su famiglie italiane povere in senso relativo
	V.A.	%		
<i>Fino al 31 dicembre 2003 – 39 Comuni</i>				
Nord	1.278	4,6	5,3	0,2
Centro	1.615	5,8	5,7	0,7
Mezzogiorno	24.983	89,6	21,3	1,6
Italia	27.876	100,0	10,6	1,2
<i>Fino al 30 settembre 2004 - 267 Comuni</i>				
Nord	419	3,2	5,3	0,1
Centro	2.863	21,8	5,7	1,2
Mezzogiorno	9.849	75,0	21,3	0,6
Italia	13.131	100,0	10,6	0,6
<i>306 Comuni</i>				
Nord	1.697	4,1	5,3	0,3
Centro	4.478	10,9	5,7	1,8
Mezzogiorno	34.832	84,9	21,3	2,3
Italia	41.007	100,0	10,6	1,7

(*) dal punto di vista economico è povera in senso relativo la famiglia con spesa media mensile per consumi è pari o al di sotto della soglia di povertà relativa.

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004 ed elaborazioni su dati Istat, 2004.

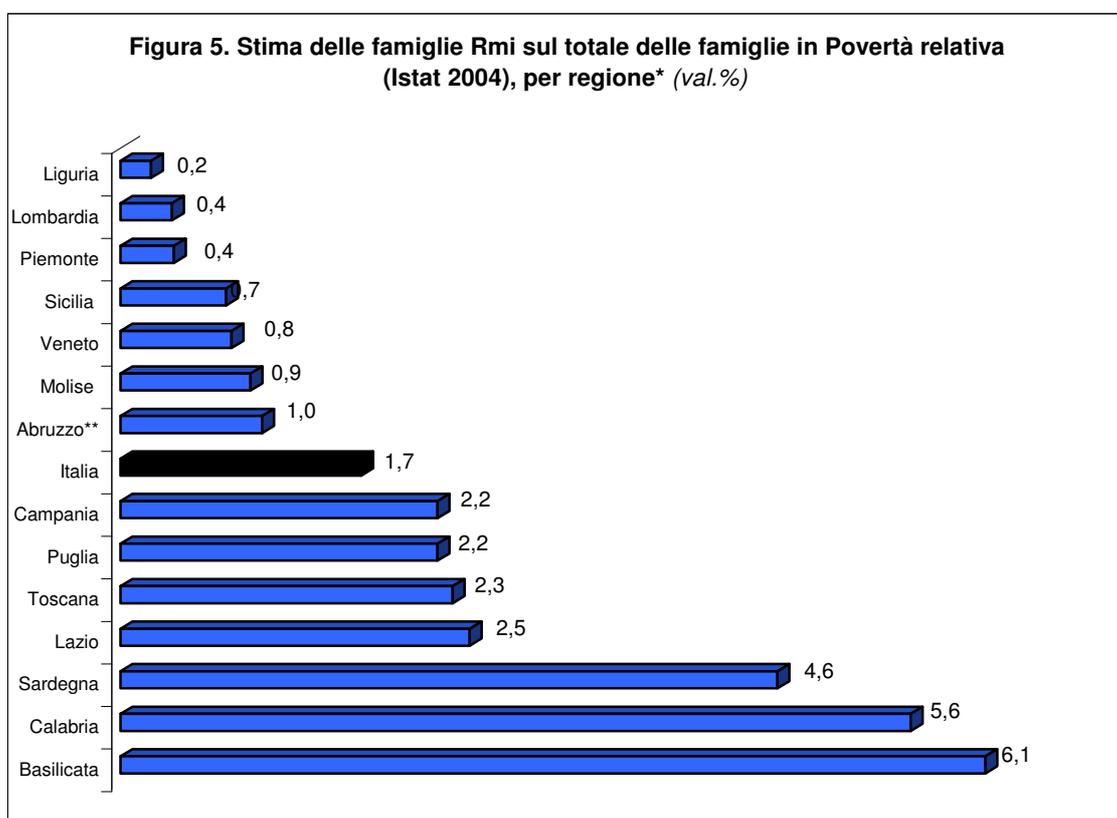
⁶ L'Istat definisce "la stima dell'incidenza della povertà relativa sulla base di una soglia convenzionale che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita "povera" in termini relativi. La soglia convenzionale di povertà relativa per una famiglia di due componenti, rappresentata dalla spesa media mensile pro capite, risulta, nel 2003, di 869,50 euro. Le famiglie di due persone che sostengono una spesa media mensile pari o inferiore a tale soglia sono classificate come povere; per famiglie di diversa ampiezza il valore della linea di povertà si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti" (Istat - Statistiche in Breve Famiglia e Società, Ottobre 2004).

⁷ L'Istat nel 2003 interrompe la pubblicazione della stima della povertà assoluta che riprenderà a conclusione dei lavori della commissione preposta alla definizione della nuova metodologia.

Quanto la misura abbia effettivamente intercettato la povertà nei vari contesti regionali risente chiaramente della diversificazione del numero di Comuni coinvolti nella sperimentazione, emerge in una stima che vede:

- *Basilicata (6,1%), Calabria (5,6%) e Sardegna (4,6%) con discrete percentuali di famiglie beneficiarie sul totale delle famiglie in povertà relativa della regione;*
- *Lazio (2,5%), Toscana (2,3%), Puglia e Campania (2,2%) con percentuali inferiori ma comunque maggiori rispetto al valore medio italiano;*
- *Liguria (0,2%), Lombardia e Piemonte (0,4%) nettamente al di sotto del valore nazionale (Fig. 5).*

Si tratta, in conclusione, di un volume di famiglie interessate dalla misura che evidenzia come la sperimentazione abbia riguardato solo una piccola quota di popolazione, localizzata in prevalenza nel Mezzogiorno, ma che nondimeno appare interessante studiare in virtù delle complesse e diversificate istanze di cui è latrice.



* Sono indicate le Regioni che sono state interessate dalla sperimentazione del RMI.

** Per quanto riguarda i valori dell'Abruzzo (L'Aquila) si fa riferimento al dato di stock al 31-12-2003.

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

1.3.2 Le principali caratteristiche delle famiglie beneficiarie

A fronte di 10.087 famiglie beneficiarie (al 30 settembre 2004 o alla data finale della sperimentazione se precedente) nei 267 Comuni di II sperimentazione si contano 24.981

beneficiari per un **numero medio** di 3,2 **beneficiari per famiglia** che presenta significative variazioni tra i vari Patti: si va dai 4,1 beneficiari del patto di Caltanissetta all'1,7 di quello di Massa Carrara.

Tabella 10. Dimensione media delle famiglie al 30 settembre 2004 nei 267 Comuni di II sperimentazione, per Patto Territoriale (val. %.)

	Dimensione media della famiglia
Rovigo	2,0
Massa Carrara	1,7
Vibo Valentia	3,5
Enna	3,7
Caltanissetta	4,1
Matera	3,1
Nord-Barese	3,4
Frosinone	3,2
Caserta	3,9
Oristano	2,6
Totale	3,2

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

In generale, il numero medio di beneficiari, legato anche al dato della numerosità dei nuclei familiari, risulta più elevato nei Comuni dei Patti del Sud, ma il confronto con il dato generale relativo al numero medio di componenti delle famiglie per ripartizione (dal 2,4 del Nord-Ovest al 2,5 di Nord-Est e Centro al 2,9 del Sud a fronte della media nazionale di 2,6) evidenzia alcune peculiarità della situazione delle famiglie beneficiarie:

- per i Patti del Sud, soprattutto per Caltanissetta, Caserta, Enna, Vibo Valentia, Nord barese, Matera, il numero medio di beneficiari per famiglia risulta più elevato rispetto al numero medio di componenti per ripartizione geografica segnalando che le famiglie beneficiarie sono tendenzialmente più numerose della media;
- per altri Patti, soprattutto per quelli di Rovigo e Massa Carrara, ma anche quello di Oristano, il numero medio di beneficiari per famiglia è al di sotto del numero medio di componenti per nucleo della ripartizione di appartenenza, segnalando che le famiglie beneficiarie sono tendenzialmente meno numerose della media e spesso anzi coincidono con nuclei unipersonali.

Il dato di sintesi è confermato dalle informazioni relative alla **tipologia familiare** (sempre con riferimento ai nuclei in carico al 30 settembre 2004, o alla data finale della sperimentazione se precedente, relativi ai 267 Comuni di II sperimentazione) nel cui ambito è risultata decisamente prevalente quella della coppia con figli (6.041 famiglie pari al 58,0%), seguita ad una certa distanza dalle persone sole (16,6%) e dalle famiglie

monoparentali (14,2%). Il 6,3% è rappresentato dalle coppie senza figli, mentre le famiglie allargate, spesso caratterizzate dalla compresenza di più generazioni (coppie con figli e membri aggregati) sono pari al 2,4%, valore in linea con quello della categoria residuale (Tab. 1.1 in allegato).

Più nel dettaglio, l'analisi svolta su tutti i 306 Comuni ha permesso di evidenziare che:

- *relativamente all'articolazione territoriale, emerge una importante caratterizzazione dei nuclei beneficiari, con una prevalenza, nelle Isole e al Sud, delle **coppie con figli** (in cui sono maggioritarie sul totale dei nuclei beneficiari) a cui fa fronte una più significativa presenza delle **persone sole** e anche, seppur in misura minore, delle **famiglie monoparentali** al Nord ed in parte anche al Centro, con il picco del Nord-est per quanto concerne le persone sole (45,5%) e le monoparentali, pari al 19,1% delle famiglie beneficiarie in quell'area;*
- *l'articolazione territoriale delle diverse situazioni di bisogno da insufficienza di reddito è confermata dall'incrocio per tasso di disoccupazione che conferma una maggiore presenza di situazioni a rischio per le persone sole nelle aree con livelli più bassi di disoccupazione (43,9% di famiglie beneficiarie di questa tipologia nei Comuni con tasso inferiore al 10 per 100) e di difficoltà per le famiglie con figli nelle zone caratterizzate dai tassi più elevati (74,7% di questa tipologia sul totale dei Comuni con tasso superiore al 20 per 100); (Tab. 1.2 in allegato);*
- *inoltre, le problematiche delle persone sole appaiono più diffuse nei piccoli Comuni: 33,9% sul totale nei Comuni fino a 2.000 e 23,3% in quelli da 2.000 a 5.000 abitanti a fronte del 14% circa dei Comuni di dimensioni maggiori, mentre la distribuzione della coppie con figli appare tendenzialmente più uniforme anche se si nota un picco del 65% sia nei Comuni da 5.000 a 10.000 che in quelli oltre i 30.000 (Tab. 1.3 in allegato);*
- *in merito al confronto tra le caratteristiche delle famiglie beneficiarie del RMI e del totale delle famiglie italiane emerge tra le prime una maggiore incidenza delle coppie con figli (58,0% contro 43,2%), soprattutto nelle Isole e al Sud, (aree in cui gli approfondimenti qualitativi hanno messo in evidenza la significativa presenza delle famiglie numerose, decisamente sovrastimate rispetto all'incidenza nazionale) e delle famiglie monoparentali, che rappresentano il 14,2% delle famiglie beneficiarie e l'8,2% delle famiglie italiane. Si segnala poi la più marcata presenza al Nord di persone sole tra i nuclei RMI, rispetto all'articolazione complessiva delle famiglie italiane (Tab. 1.4 in allegato);*
- *risultano pertanto evidenti alcune significative peculiarità territoriali in merito alle caratteristiche prevalenti delle famiglie a rischio di esclusione sociale: mentre in tutte le zone del Paese le famiglie monoparentali si delineano come una tipologia "a rischio", le coppie con figli assumono questa veste di maggiore problematicità nell'area meridionale, mentre nel Nord una condizione di tendenziale marginalità appare quella delle persone sole;*
- *si tratta, peraltro, di una articolazione dei beneficiari che appare perfettamente in linea con le tutte le **indagini sulla povertà relative all'Italia**, che sottolineano una diversa caratterizzazione della povertà tra le diverse zone del Paese. In particolare la povertà al Sud, che presenta comunque un tasso di incidenza pari a circa il doppio di quello nazionale, appare decisamente più diffusa tra le famiglie con figli e*

soprattutto tra le famiglie numerose e si tratta di un fenomeno tale da configurare una “questione povertà” specifica per i minori in quest’area. Al Nord ed al Centro, pur in presenza di valori decisamente più bassi, accanto alla situazione delle famiglie numerose, emerge un rischio povertà per la condizione anziana (Tab. 1.5 in allegato).

La valutazione dei dati relativi ai singoli **Patti territoriali** consente di osservare più nello specifico le diverse situazioni di povertà e di bisogno. Nei Patti del Nord e del Centro si conferma il dato del significativo peso delle famiglie beneficiarie costituite da persone sole (il 45,5% sul totale a Rovigo ed il 43,3% a Massa Carrara), persone sole che rappresentano una quota piuttosto elevata nel Patti del Sud nel solo caso di Oristano (30,7%) (Tab. 1.6 in allegato). In tutti gli altri casi le famiglie beneficiarie sono costituite in più larga misura dalle coppie con figli, con la quota più significativa riscontrata a Vibo Valentia (78,1% del totale dei nuclei beneficiari del patto) e quella più ridotta ad Oristano (42,1%). Anche le famiglie monoparentali costituiscono quote non indifferenti sul totale, soprattutto nel caso di Frosinone, del Nord-Barese e di Rovigo (rispettivamente 23,1%, 20,0% e 19,1%).

Considerando il dettaglio dei **39 Comuni** che hanno effettuato sia la I che la II sperimentazione, queste tendenze risultano tendenzialmente confermate (tabb. 1.7 e 1.8 in allegato). Infatti, passando dal Nord al Sud, aumenta nettamente la quota di coppie con figli sul totale (dal 17,5 % del Nord-Est al 28,2% del Nord-Ovest al 37,5% del Centro al 48,3% del Sud fino al 51,3% delle Isole), con il picco di Canepina (75,0%). Viceversa le più alte incidenze di persone sole e famiglie monoparentali si riscontrano al Nord Est per le prime (57,9% sul totale dell’area) e al Nord-Ovest per le seconde (25,8%) e, in secondo luogo, al Centro (rispettivamente il 30,0% sul totale dell’area per le prime ed il 22,6% per le seconde) a fronte della situazione del Sud e delle Isole dove incidono rispettivamente per il 19,4% e 13,3% e per il 22,0% ed 9,3%). Anche in questo caso è possibile segnalare un picco del 61,5% e del 57,9% sul totale dei beneficiari per le persone sole ad Onano e Rovigo ed uno del 47% a Napoli e del 40% circa a Genova e Civita Castellana per le famiglie monoparentali.

1.3.3 I profili dei richiedenti

Maggiori dettagli sul profilo sociale dei beneficiari derivano da una analisi delle caratteristiche sociali e demografiche delle persone che hanno presentato l’istanza, cioè delle persone alle quali, per ogni famiglia beneficiaria, viene versato l’assegno.

Si tratta di soggetti che rappresentano i referenti dei Comuni. Essi sono stati i firmatari del “contratto” tra amministrazione e famiglia beneficiaria e hanno rappresentato i garanti degli impegni presi dai diversi beneficiari in relazione ai programmi di inserimento.

Considerando i 276 Comuni che hanno preso parte alla II sperimentazione e le famiglie coinvolte al 30 settembre 2004 (o alla data finale della sperimentazione se precedente) emerge un quadro piuttosto articolato delle diverse situazioni di bisogno presenti esemplificate dalle principali caratteristiche anagrafiche di questi soggetti chiave:

- risultano assolutamente prevalenti i soggetti in età attiva che rappresentano il 94,1% del totale delle persone di riferimento;

- rispetto al genere, si registra una presenza leggermente maggioritaria di uomini, pari al 51,1% del totale;

- considerando le diverse ripartizioni emergono alcune specificità territoriali, con il Centro che si caratterizza per la maggiore presenza di beneficiari costituiti da donne in età attiva (62,8%), il Nord-est e soprattutto le Isole che fanno registrare una più significativa incidenza di persone di riferimento di sesso maschile in età attiva (53,9 e 58,0%). Seppure si tratti di una percentuale minoritaria (5,9% in totale), gli anziani come persone di riferimento sono più presenti al Sud, dove rappresentano il 9,4% sul totale (Tab. 1.9 in allegato).

Questi ultimi, inoltre, risultano tendenzialmente più presenti nei Comuni di maggiori dimensioni (circa l'8% sia in quelli da 10.001 a 30.000 che in quelli superiori ai 30.000 abitanti), mentre le donne in età attiva intestatarie dell'erogazione monetaria raggiungono il 50,4% nei Comuni dai 2001 a 5.000 e sono un po' meno presenti in quelli di maggiori dimensioni (42,3%) (Tab. 1.10 in allegato).

Inoltre gli uomini in età attiva diventano una quota leggermente prevalente nelle zone con i più alti tassi di disoccupazione tradizionalmente dislocate nel Meridione, mentre le donne di età inferiore ai 65 anni sono intestatarie del RMI in misura prevalente (55,9%) nelle zone con il tasso più basso (Tab. 1.11 in allegato).

Valutando la situazione specifica dei **Patti territoriali** emerge una situazione molto più frastagliata, si evidenzia, infatti, il picco di intestatari dell'assegno costituito da uomini in età attiva nel patto di Matera (61,6%), mentre gli uomini anziani prevalgono ad Enna. Una maggioranza di donne in età attiva tra le persone di riferimento si riscontra nei patti di Caserta ed Oristano, mentre è a Rovigo che si registra la quota più alta di donne anziane (14,7%) (Tab. 1.12 in allegato).

La netta prevalenza di soggetti in età attiva trova riscontro anche nel dato relativo **alla posizione delle persone di riferimento sul mercato del lavoro** rilevato al 31/12/2003 che mette in evidenza la presenza di una quota molto ridotta di pensionati o non abili al lavoro (7,3%) a fronte del prevalere di disoccupati (55,5%) e di quote tendenzialmente equivalenti di persone in cerca di prima occupazione e di occupati (Tab. 1.13 in allegato). Questi ultimi (4.300 circa in totale sia nei 39 Comuni che nei Patti), pur a fronte di una stragrande maggioranza di persone in età attiva, rappresentano comunque una fattispecie poco presente, evidenziando, in linea con quanto già rilevato nel corso della I sperimentazione, che le situazioni di marginalità economica finiscono per concentrarsi nelle situazioni familiari in cui il capofamiglia è un adulto in età lavorativa con una situazione occupazione instabile o precaria che, come emerso anche dalle indicazioni delle interviste qualitative, può confinare spesso con l'area grigia del lavoro sommerso e rappresentare l'unica fonte di reddito familiare.

Anche in questo caso è interessante evidenziare le differenze territoriali: a fronte di una media di referenti occupati nei 267 Comuni di II sperimentazione del 20,3%, si assiste nelle Isole ed al Centro ad una rilevante riduzione di tale quota che rappresenta il 12,4% nelle Isole ed il 5,2% al Centro; i pensionati sono più presenti al Nord e le persone in cerca di prima occupazione al Centro e al Sud, a fronte della netta prevalenza in tutte le aree di persone di riferimento in condizione di disoccupazione.

La quota di occupati appare più significativa nei Comuni di maggiori dimensioni (36,8% sulla media del 20,3% nei Comuni oltre i 30.000 abitanti), mentre la ristretta quota di pensionati appare più presente nei piccoli Comuni (Tab. 1.14 in allegato).

Uno sguardo più puntuale alla situazione dei singoli patti mette in evidenza alcune specificità: gli occupati prevalgono tra i beneficiari a Caserta (45,5% a fianco di una quota comunque elevata di disoccupati, pari a 38,2%) e rappresentano la quota minima ad Enna, dove si registra anche la quota più elevata (84,0%) di disoccupati. La quota maggiore di pensionati o non abili al lavoro si è registrata invece a Rovigo (19,0%) (Tab. 1.15 in allegato).

La situazione registrata nei 39 Comuni che hanno ripetuto la sperimentazione presenta una distribuzione analoga, con il 57,7% di persone di riferimento disoccupate (Tab. 1.16 in allegato).

Si tratta di un quadro confermato dagli esiti dell'indagine qualitativa che hanno ribadito una condizione di estrema precarietà lavorativa al Sud, con endemica diffusione di lavoro nero. Tutto ciò ha richiesto, per altro, un impegno significativo nell'attività di verifica dei criteri di eleggibilità. La diffusa presenza di situazioni in cui si dichiarava reddito zero hanno reso necessari controlli sui livelli di consumo, adozione di procedure tese ad assegnare un "reddito minimo d'ufficio" alla famiglie, al di là delle dichiarazioni rese dai richiedenti, attivazione di procedure di controllo che hanno spesso chiamato in causa la Guardia di Finanza per l'individuazione di tentativi di frode e di dichiarazioni chiaramente mendaci.

1.4 I soggetti a forte rischio di esclusione sociale

Le persone appartenenti a gruppi a rischio di forte esclusione sociale che hanno percepito il RMI nel corso di II sperimentazione nei 306 Comuni ammontano a 11.195, evidenziando come in quasi il 35% dei nuclei siano presenti situazioni di particolare disagio.

Considerando i 39 Comuni di I sperimentazione emerge come siano presenti in misura abbastanza significativa gli immigrati (21,7%), i disabili fisici (17,1%), gli anziani soli (13,3%) e i malati di malattie inabilitanti, come l'AIDS (10,9%). Anche situazioni estreme legate alla presenza di tossicodipendenza e ed all'alcoolismo appaiono relativamente diffuse (8,5%) mentre si rileva meno significativa la presenza di ex detenuti (6,4%), persone con disagio mentale (5,7%). Ridotta (1,0%) è la presenza di persone senza fissa dimora, che sovente rappresentano le condizioni nelle quali la marginalità appare cronicizzata e quindi più difficilmente recuperabile (Tab. 1.17 in allegato).

Si evidenzia pertanto un quadro di difficoltà sociali frastagliato, che comprende situazioni di disagio spesso non facilmente classificabili e/o multiproblematiche, come dimostra anche la relativa ampiezza della variabile residuale ("altre forme di esclusione": 14,4%).

Anche rispetto a questa dimensione del profilo sociale dei beneficiari, che ne mette in luce gli aspetti più problematici, appare importante rilevare una certa connotazione delle aree territoriali:

- al Centro e nel Nord-Ovest si ritrovano quote maggiori di anziani soli rispetto alla media dei Comuni RMI;
- nel Nord-est si evidenziano quote significative di disagio "hard", legato alla tossicodipendenza ed all'alcoolismo, ed in parte anche al disagio mentale (anche se in questo caso la quota prevalente si riscontra nelle isole);

- mentre al Centro ed al Sud si riscontra una più ampia percentuale di casi di beneficiari immigrati, sempre al Sud sono più elevate le quote di disabili e portatori di malattie inabilitanti, mentre anche la quota di ex detenuti appare più consistente rispetto alla media, al Centro, inoltre sono più presenti rispetto alla media anche i senza fissa dimora che rimangono comunque una quota residuale.

Se si entra nello specifico dei 39 Comuni che hanno condotto la doppia sperimentazione, rispetto ai beneficiari che rientrano nei gruppi a maggior rischio di esclusione sociale si rileva la particolarità di alcune situazioni. Ad esempio emerge il picco di Isernia con oltre il 75% di anziani soli sul totale dei gruppi a maggior rischio, o quello di Reggio Calabria con il 44% di disabili fisici, mentre è piuttosto consistente la quota di tossicodipendenti o alcoolisti presente ad Onano, Monterosi, Centuripe, San Giovanni in Fiore, Orta di Atella, Pontecorvo mentre Foggia, Bernalda, Civita Castellana presentano quote ampiamente maggioritarie di immigrati sui beneficiari rientranti nei gruppi a maggior rischio. (Tab. 1.18 in allegato).

Valutando invece la situazione dei **Comuni di II sperimentazione**, emerge un quadro informativo di maggiore incertezza legato al fatto che la variabile residuale “altre forme di esclusione” raccoglie il 40,9% delle indicazioni dei Comuni dei Patti al 31/12/2003, di cui almeno il 34% classificati dagli stessi rispondenti come persone disoccupate o in situazione di grave disagio economico. La quota di situazioni a rischio che emerge è quella dei disabili fisici (14,4%) e di tossicodipendenti ed alcoolisti (11,5%) che risultano leggermente prevalenti al Centro (Tab. 1.19 in allegato).

Valutando le specifiche situazioni dei Patti emerge la prevalenza delle situazioni di disagio economico, così riclassificate a partire dalla variabile residuale “altro” a Caltanissetta, Enna e Matera.

Si evidenzia poi il picco del Patto di Caserta e del Nord Barese con il 25,8% ed il 21,5% di disabili, mentre gli immigrati risultano prevalenti a Massa Carrara (43,6%) ed a Rovigo (17,4%) (Tab. 1.20 in allegato).

Ai dati numerici emersi dalla somministrazione del primo questionario nei 267 Comuni di II sperimentazione e relativi al 30/12/2003 è possibile associare le **valutazioni espresse dai referenti dei Comuni** interpellati nella II somministrazione (dati relativi al 30 settembre 2004) sempre in merito alle tipologie a maggior rischio di vulnerabilità sociale presenti nelle famiglie beneficiarie del RMI.

La tipologia citata in prevalenza, dal 57,3% dei Comuni rispondenti, è quella delle ragazze madri e delle famiglie monoparentali a cui si associa poco meno della metà dei Comuni che indica i tossicodipendenti e gli alcoolisti. Una quota piuttosto consistente di Comuni (36,7%) indica i disabili fisici ed il 32% circa i portatori di gravi forme di disagio mentale, mentre è piuttosto elevata, solo di poco inferiore al 30%, la quota che ha indicato altre forme di vulnerabilità.

Solo il 14,1% dei Comuni ha indicato gli ex detenuti tra i beneficiari a maggiore vulnerabilità presenti nelle famiglie RMI e quote comunque oscillanti intorno al 10% hanno menzionato anziani soli e immigrati (Tab. 1.21 in allegato).

Anche rispetto ad una valutazione complessiva delle prevalenti situazioni di marginalità e problematicità sociale presenti nelle famiglie beneficiarie, fornita dai referenti comunali, emergono alcune significative variazioni a livello territoriale:

- le situazioni connesse all’abuso di alcool e droghe sono più citate al Centro (54,1% dei Comuni), zona che si caratterizza anche e soprattutto per la presenza di ragazze madri e famiglie monoparentali (indicate dal 75,7%);

- il 51% di Comuni del Sud fa riferimento alla presenza di situazioni caratterizzate dalla disabilità fisica ed il 18% circa dalla presenza di anziani soli;
- e di nuovo nelle Isole la metà circa dei Comuni fa riferimento alla significativa presenza di situazioni di disagio legate alla presenza di alcoolismo e tossicodipendenza ed alla monogenitorialità.

Le valutazioni dei referenti dei singoli Patti permettono di entrare nello specifico di alcune situazioni. A Rovigo viene giudicata prevalente la problematica delle ragazze madri e delle famiglie monogenitoriali, così come accade a Caltanissetta e Frosinone. Le situazioni dei portatori di gravi menomazioni fisiche sono più presenti a Caserta, mentre gli anziani soli sono più citati nel Nord Barese e Massa Carrara, insieme a problemi dei tossicodipendenti e degli alcoolisti emergono con particolare gravità ad Oristano e a Frosinone (Tab. 1.22 in allegato).

In sintesi, il quadro che emerge dall'analisi delle caratteristiche sociali ed economiche dei nuclei beneficiari e dei loro componenti evidenzia in primo luogo una certa articolazione delle situazioni a rischio di esclusione sociale. Ad essa si associa una significativa differenziazione tra le aree territoriali che fa pensare ad una sorta di specificità del bisogno, con una più significativa presenza al Sud di disagio delle famiglie "normali", con figli e con coniugi in età attiva ma in condizione professionale assolutamente precaria ed una situazione al Nord in cui il disagio appare più frequentemente legato a marginalità "hard" ed in parte alla situazione degli anziani soli. Al Centro, dove è abbastanza presente anche il disagio delle persone sole, è piuttosto alta anche la quota di immigrati tra i componenti a maggiore rischio sociale. In tutte le aree del Paese, invece, la famiglia monogenitoriale si delinea come una situazione potenzialmente a rischio di marginalità sociale ed economica. Peraltro, proprio la precarietà economica legata alla instabilità occupazionale rappresenta la caratteristica più presente nell'insieme dei nuclei beneficiari.

E' vero che la configurazione sociale dei nuclei RMI rispecchia in gran parte le indicazioni del *Rapporto sulla povertà in Italia*, che sottolinea come "i più esposti al rischio della povertà, sono, in particolare le famiglie con tre o più minori, le famiglie monogenitoriali (in genere con a capo una donna), le coppie anziane senza figli e gli anziani che vivono soli"⁸, ed ancora come la "mancanza di lavoro incide pesantemente sulla condizione di povertà" dal momento che "oltre un quinto delle famiglie con un componente in cerca di occupazione è povero" e che "la situazione appare più grave quando è la persona di riferimento a cercare un'occupazione"⁹.

Tuttavia, una maggiore attenzione andrebbe dedicata all'analisi della capacità dello strumento di favorire l'emersione di forme diversificate di bisogno sociale. Alla luce delle importanti indicazioni emerse dalle interviste ai testimoni privilegiati è possibile sottolineare che esistono anche situazioni di disagio che faticano ad emergere; si tratta di quelle situazioni in cui la vergogna o la scarsa dimestichezza di rapporto con i servizi sociali creano una barriera quasi insuperabile, facendo spesso prevalere le esigenze dei "professionisti del bisogno".

Tutto ciò ha un peso inevitabile sull'efficacia della misura sia in termini di capacità di rendere visibili e quindi trattabili forme di disagio non espresse seppur presenti, sia in

⁸ Commissione di indagine sull'esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*. Anno 2003, p. 17.

⁹ Ivi, p. 18.

termini di rispondenza alla duplice esigenza di garantire l'equità dell'accesso ed una risposta realmente commisurata alle caratteristiche del bisogno.

Allegato alla I Parte

Tab. 1.1 - Famiglie percettrici di RMI in carico al 30 settembre 2004 nei 267 Comuni di II sperimentazione, per tipologia familiare e ripartizione geografica (val.%) (*)

	Italia Nord-Orientale		Italia centrale		Italia meridionale		Isole		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Persone sole	112	45,5	511	24,4	881	13,5	225	14,6	1.729	16,6
Coppie senza figli	12	4,9	159	7,6	438	6,7	46	3,0	655	6,3
Coppie con figli	43	17,5	949	45,3	4.111	63,0	938	60,9	6.041	58,0
Coppie con figli	11	4,5	14	0,7	184	2,8	40	2,6	249	2,4
Famiglie monoparentali	47	19,1	366	17,5	823	12,6	239	15,5	1.475	14,2
Altre strutture familiari	21	8,5	96	4,6	93	1,4	53	3,4	263	2,5
Totale	215	100,0	2.162	100,0	6.219	100,0	1.491	100,0	(10.087)	100,0

(*) Il totale delle diverse tipologie di famiglie non coincide con il totale delle famiglie in carica al 30 settembre 2004, pertanto come valore assoluto è stato indicato quest'ultimo mentre la percentuale è stata calcolata sul totale ottenuto per somma delle singole voci.

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.2 - Famiglie percettrici di RMI in carico al 30 settembre 2004 nei 267 Comuni di II sperimentazione, per tipologia familiare e tasso di disoccupazione (*) provinciale (v.a. e val.%) ()**

	Fino a 10%		Da 11 al 15%		Dal 16% al 20%		Oltre 20%		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Persone sole in carico	402	43,9	375	12,8	576	21,7	376	9,6	1.729	16,6
Coppie senza figli	121	13,2	181	6,2	208	7,8	145	3,7	655	6,3
Coppie con figli in carico	228	24,9	1.566	53,5	1.324	49,8	2.923	74,7	6.041	58,0
Coppie con figli e membri aggregati	13	1,4	117	4,0	56	2,1	63	1,6	249	2,4
Famiglie monoparentali	84	9,2	630	21,5	422	15,9	339	8,7	1.475	14,2
Altre strutture familiari	68	7,4	59	2,0	70	2,6	66	1,7	263	2,5
Totale	885	100,0	2.935	100,0	2.363	100,0	3.904	100,0	(10.087)	100,0

(*) Il tasso di disoccupazione provinciale indicato è relativo all'anno 2003 ed è stato calcolato rapportando il totale delle persone in cerca di occupazione (occupati + persone in cerca di occupazione) al totale delle forze lavoro.

(**) Il totale delle diverse tipologie di famiglie non coincide con il totale delle famiglie in carica al 30 settembre 2004, pertanto come valore assoluto è stato indicato quest'ultimo mentre la percentuale è stata calcolata sul totale ottenuto per somma delle singole voci.

Fonte: R.T.I. Irs, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.3 - Famiglie percettrici di RMI in carico al 30 settembre 2004 nei 267 Comuni di II sperimentazione, per tipologia familiare ed ampiezza demografica (v.a. e val.%) (*)

	Fino a 2.000		da 2001 a 5.000		da 5.001 a 10.000		da 10.001 a 30.000		oltre 30.000		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Persone sole	213	33,9	311	23,3	283	14,4	335	14,8	587	13,9	1.729	16,6
Coppie senza figli	25	4,0	90	6,7	98	5,0	156	6,9	286	6,8	655	6,3
Coppie con figli	292	46,4	686	51,3	1.276	65,0	1.065	46,9	2.722	64,6	6.041	58,0
Coppie con figli e membri aggregati	6	1,0	38	2,8	17	0,9	37	1,6	151	3,6	249	2,4
Famiglie monoparentali	60	9,5	158	11,8	216	11,0	582	25,6	459	10,9	1.475	14,2
Altre strutture familiari	33	5,2	53	4,0	72	3,7	96	4,2	9	0,2	263	2,5
Totale	568	100,0	1.278	100,0	2.035	100,0	2.117	100,0	4.089	100,0	(10.087)	100,0

(*) Il totale delle diverse tipologie di famiglie non coincide con il totale delle famiglie in carica al 30 settembre 2004, pertanto come valore assoluto è stato indicato quest'ultimo mentre la percentuale è stata calcolata sul totale ottenuto per somma delle singole voci.

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.4 - Confronto tra le famiglie percettrici di RMI in carico al 30 settembre 2004 nei 267 Comuni di II sperimentazione e le famiglie italiane, per tipologia familiare e ripartizione geografica (val.%)

	Nord Est			Centro			Sud		Isole		Totale	
	RMI	Italia (*)	(*)	RMI	Italia (*)	(*)	RMI	Italia (*)	RMI	Italia (*)	RMI	Italia (*)
Persone sole	45,5	24,9		24,4	27,3		13,5	21,3	14,6	22,3	16,6	25,1
Coppie senza figli	4,9	22,8		7,6	20,4		6,7	15,7	3,0	17,3	6,3	20,4
Coppie con figli	17,5	40,7		45,3	40,4		63,0	50,4	60,9	49,7	58,0	43,2
Monoparentali	19,1	8,2		17,5	8,3		12,6	8,7	15,5	7,6	14,2	8,2
Altre strutture familiari	13,0	3,4		5,3	3,6		4,2	3,9	6,0	3,0	4,9	3,2
Totale	100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Indagine Multiscopo Istat 2002

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.5 - Incidenza della povertà relativa per alcune caratteristiche familiari e ripartizione geografica. Anni 2002 e 2003
(val.%)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
<i>Famiglie con minori</i>								
Con 1 figlio minore	4,2	3,8	6,0	4,1	18,3	19,2	9,2	9,2
Con 2 figli minori	7,6	7,7	9,8	7,8	23,2	24,5	15,2	15,3
Con 3 o più figli minori	16,7	11,0	-	-	32,9	31,3	25,9	21,8
Almeno 1 figlio minore	6,1	5,6	7,9	5,7	22,1	22,8	12,8	12,6
<i>Famiglie con anziani</i>								
Con 1 anziano	7,3	6,5	6,8	6,1	27,2	25,2	13,4	12,6
Con 2 o più anziani	8,0	10,7	13,6	12,5	3,3	28,7	17,4	16,7
Almeno 1 anziano	7,5	7,8	9,1	8,4	29,2	26,3	14,7	13,9

Fonte: Istat, La povertà in Italia nel 2003, Note rapide, ottobre 2004

Tab. 1.6 - Famiglie percettrici di RMI in carico al 30 settembre 2004 nei 267 Comuni di II sperimentazione, per tipologia familiare e Patto Territoriale (v.a. e val.%) (*)

	Rovigo		Massa Carrara		Vibo Valentia		Enna		Caltanissetta		Matera		Nord-Barese		Frosinone		Caserta		Oristano		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Persone sole	112	45,5	290	43,3	228	10,4	35	8,8	34	5,5	398	19,2	154	10,2	221	15,5	79	11,3	178	30,7	1.729	16,6
Coppie senza figli	12	4,9	109	16,3	97	4,4	10	2,5	9	1,5	180	8,7	131	8,7	50	3,5	29	4,1	28	4,8	655	6,3
Coppie con figli	43	17,5	185	27,6	1.718	78,1	272	68,2	447	72,9	1.080	52,0	802	53,4	764	53,6	486	69,4	244	42,1	6.041	58,0
Coppie,figli e membri aggregati	11	4,5	2	0,3	32	1,5		0,0	18	2,9	34	1,6	105	7,0	12	0,8	13	1,9	22	3,8	249	2,4
Monoparentali	47	19,1	37	5,5	104	4,7	74	18,5	78	12,7	333	16,0	301	20,0	329	23,1	83	11,9	89	15,3	1.475	14,2
Altre strutture familiari	21	8,5	47	7,0	21	1,0	8	2,0	27	4,4	51	2,5	10	0,7	49	3,4	10	1,4	19	3,3	263	2,5
Totale	215	100,0	670	100,0	2.193	100,0	399	100,0	613	100,0	1.884	100,0	1.443	100,0	1.492	100,0	699	100,0	479	100,0	(10.087)	100,0

(*) Il totale delle diverse tipologie di famiglie non coincide con il totale delle famiglie in carica al 30 settembre 2004, pertanto come valore assoluto è stato indicato quest'ultimo mentre la percentuale è stata calcolata sul totale ottenuto per somma delle singole voci.

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.7 - Famiglie percettrici di RMI in carico al 31 dicembre 2003 nei 39 Comuni di I sperimentazione, per tipologia familiare e ripartizione geografica (v.a. e val.%)

	Italia Nord-Occidentale		Italia Nord-Orientale		Italia centrale		Italia meridionale		Isole		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Persone sole in carico	125	27,5	33	57,9	316	30,0	2.535	19,4	429	22,0	3.438	20,8
Coppie senza figli in carico	32	7,0	3	5,3	59	5,6	761	5,8	196	10,0	1.051	6,3
Coppie con figli in carico	128	28,2	10	17,5	395	37,5	6.306	48,3	1.001	51,3	7.840	47,3
Coppie con figli e membri aggregati	29	6,4	0	0,0	23	2,2	1.536	11,8	68	3,5	1.656	10,0
Famiglie monoparentali	117	25,8	9	15,8	238	22,6	1.742	13,3	182	9,3	2.288	13,8
Altre strutture familiari	23	5,1	2	3,5	21	2,0	170	1,3	75	3,8	291	1,8
Totale	454	100,0	57	100,0	1.052	100,0	13.050	100,0	1.951	100,0	16.564	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.8 – Famiglie percettrici di RMI in carico al 31 dicembre 2003 nei 39 Comuni di I sperimentazione, per tipologia familiare e dettaglio comunale (val. % e v.a.)

	Nuclei familiari in carico al 31/12/2003 per tipologia						
	Persone sole	Coppie senza figli	Coppie con figli	Figli e membri aggregati	Famiglie monoparentali	Altre strutture familiari	Famiglie in carico al 21/12/2003
	% di riga	% di riga	% di riga	% di riga	% di riga	% di riga	V.A.
Cologno Monzese	22,8	7,6	26,1	15,2	22,8	5,4	92
Genova	40,0	0,0	12,7	7,3	40,0	0,0	55
Limbate	18,3	7,1	42,0	3,0	19,5	10,1	169
Nichelino	37,0	9,4	18,8	4,3	29,7	0,7	138
Nord-Ovest	27,5	7,0	28,2	6,4	25,8	5,1	454
Rovigo	57,9	5,3	17,5	0,0	15,8	3,5	57
Italia Nord-Est	57,9	5,3	17,5	0,0	15,8	3,5	57
Alatri	15,1	4,5	56,6	3,8	20,0	0,0	265
Canepina	0,0	0,0	75,0	0,0	25,0	0,0	4
Civita Castellana	25,9	4,2	25,9	0,0	42,0	2,1	143
Corchiano	41,7	0,0	50,0	0,0	8,3	0,0	12
Fabrica di Roma	29,1	10,9	27,3	5,5	27,3	0,0	55
Massa	45,1	6,9	17,1	0,0	26,3	4,6	350
Monterosi	13,6	4,5	45,5	0,0	27,3	9,1	22
Onano	61,5	0,0	30,8	0,0	7,7	0,0	13
Pontecorvo	26,1	5,3	58,5	5,3	4,8	0,0	188
Italia centrale	30,0	5,6	37,5	2,2	22,6	2,0	1.052
Andria	6,9	4,2	0,0	83,0	5,9	0,0	1.480
Bernalda	20,7	16,3	63,0	0,0	0,0	0,0	449
Caserta	24,3	1,2	48,2	4,1	20,7	1,6	1.704
Cutro	40,4	11,2	41,6	0,0	6,8	0,0	1.662
Foggia	11,5	4,4	56,9	1,2	22,9	3,1	2.046
Grassano	41,0	6,0	35,9	0,9	12,8	3,4	117
Isernia	21,5	7,4	40,0	1,9	26,9	2,3	253
Isola di Capo Rizzato	-	-	-	-	-	-	1.691
L'Aquila	-	-	-	-	-	-	685
Napoli	0,0	0,0	52,9	0,0	47,1	0,0	208
Nardo di Pace	17,5	12,7	69,8	0,0	0,0	0,0	63
Orta di Atella	22,9	10,7	60,7	3,3	0,0	2,4	1.908
Reggio Calabria	0,4	0,3	68,9	8,4	21,9	0,0	1.586
San Giovanni in Fiore	30,6	3,7	51,8	0,0	12,5	1,5	1.082
Italia meridionale	19,4	5,8	48,3	11,8	13,3	1,3	14.934
Agira	23,1	7,9	58,5	0,0	6,9	3,6	277
Barrafranca	15,4	10,8	62,4	0,9	8,1	2,5	558
Catananuova	20,0	5,5	52,1	1,8	19,4	1,2	165
Centuripe	25,2	8,4	55,5	0,0	10,9	0,0	119
Enna	21,8	18,7	40,5	15,6	3,4	0,0	321
Leonforte	27,7	9,0	57,2	1,8	4,2	0,0	596
Oristano	31,2	6,2	32,5	2,3	17,9	10,1	308
San Nicolò d'Arcidano	10,8	2,7	37,8	0,0	0,0	48,6	37
Sassari	-	-	-	-	-	-	1.767
Italia Isole	22,0	10,0	51,3	3,5	9,3	3,8	4.148
Totali	20,8	6,3	47,3	10,0	13,8	1,8	20.645

Fonte: Rti Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.9 - Persone intestatarie dell'erogazione monetaria nelle famiglie RMI nei 267 Comuni di II sperimentazione, in carico al 30 settembre 2004, per sesso, età e ripartizione geografica (v.a. e val.%) (*)

	Italia Nord-Orientale		Italia centrale		Italia meridionale		Isole		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Uomini in età inferiore ai 65 anni	124	53,9	778	35,0	2.235	50,1	873	58,0	4.010	47,6
Uomini in età superiore ai 65 anni	2	0,9	19	0,9	259	5,8	15	1,0	295	3,5
Donne in età inferiore ai 65 anni	103	44,8	1.399	62,8	1.805	40,5	611	40,6	3.918	46,5
Donne in età superiore ai 65 anni	1	0,4	30	1,3	162	3,6	6	0,4	199	2,4
Totale	215	100,0	2.162	100,0	6.219	100,0	1.491	100,0	(10.487)	100,0

(*) Il totale delle diverse tipologie di persone intestatarie non coincide con il totale delle famiglie in carica al 30 settembre 2004, pertanto come valore assoluto è stato inserito quest'ultimo mentre la percentuale è stata calcolata sul totale ottenuto

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.10 -Persone intestatarie dell'erogazione monetaria nelle famiglie RMI nei 267 Comuni di II sperimentazione, in carico al 30 settembre 2004, per sesso, età ed ampiezza demografica del Comune di residenza (v.a. e val.%) (*)

	fino a 2.000		da 2001 a 5.000		da 5.001 a 10.000		da 10.001 a 30.000		oltre 30.000		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Uomini in età inferiore ai 65 anni	312	51,4	650	45,5	995	49,6	802	42,5	1.251	50,1	4.010	47,6
Uomini in età superiore ai 65 anni	8	1,3	51	3,6	71	3,5	75	4,0	90	3,6	295	3,5
Donne in età inferiore ai 65 anni	281	46,3	720	50,4	929	46,3	933	49,5	1.055	42,3	3.918	46,5
Donne in età superiore ai 65 anni	6	1,0	7	0,5	11	0,5	76	4,0	99	4,0	199	2,4
Totale	568	100,0	1.278	100,0	2.035	100,0	2.117	100,0	4.089	100,0	(10.087)	100,0

(*) Il totale delle diverse tipologie di persone intestatarie non coincide con il totale delle famiglie in carica al 30 settembre 2004, pertanto come valore assoluto è stato inserito quest'ultimo mentre la percentuale è stata calcolata sul totale ottenuto

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.11 -Persone intestatarie dell'erogazione monetaria nelle famiglie RMI nei 267 Comuni di II sperimentazione, in carico al 30 settembre 2004, per sesso, età e tasso di disoccupazione provinciale (v.a. e val.%) (*) ()**

	Fino a 10%		Da 11 al 15%		Da 16% al 20%		Oltre il 20%		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Uomini in età inferiore ai 65 anni	367	40,8	1.352	49,4	963	43,7	1.328	51,4	4.010	47,6
Uomini in età superiore ai 65 anni	11	1,2	38	1,4	195	8,9	51	2,0	295	3,5
Donne in età inferiore ai 65 anni	503	55,9	1.311	47,9	910	41,3	1.194	46,2	3.918	46,5
Donne in età superiore ai 65 anni	19	2,1	34	1,2	135	6,1	11	0,4	199	2,4
Totale	568	100,0	2.935	100,0	2.363	100,0	3.904	100,0	(10.087)	100,0

(*) Il totale delle diverse tipologie di persone intestatarie non coincide con il totale delle famiglie in carica al 30 settembre 2004, pertanto come valore assoluto è stato inserito quest'ultimo mentre la percentuale è stata calcolata sul totale ottenuto

(**) Il tasso di disoccupazione provinciale indicato è relativo all'anno 2003 ed è stato calcolato rapportando il totale delle persone in cerca di occupazione (occupati + persone in cerca di occupazione) al totale delle forze lavoro.

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.12 -Persone intestatarie dell'erogazione monetaria nelle famiglie RMI nei 267 Comuni di II sperimentazione, in carico al 30 settembre 2004, per sesso, età e Patto Territoriale (v.a. e val.%)^(*)

	Uomini in età inferiore ai 65 anni		Uomini in età superiore ai 65 anni		Donne in età inferiore ai 65 anni		Donne in età superiore ai 65 anni		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Rovigo	124	35,1	20	5,7	157	44,5	52	14,7	215	100,0
Massa Carrara	243	54,0	94	20,9	100	22,2	13	2,9	670	100,0
Vibo Valentia	398	51,6	12	1,6	329	42,6	33	4,3	2.193	100,0
Enna	235	24,3	304	31,4	415	42,8	15	1,5	399	100,0
Caltanissetta	374	45,1	44	5,3	393	47,3	19	2,3	613	100,0
Matera	662	61,6	27	2,5	363	33,8	22	2,0	1.884	100,0
Nord-Barese	817	40,1	347	17,0	782	38,4	91	4,5	1.443	100,0
Frosinone	535	34,4	205	13,2	668	43,0	145	9,3	1.492	100,0
Caserta	321	19,2	311	18,6	927	55,5	111	6,6	699	100,0
Oristano	301	22,0	225	16,4	750	54,7	95	6,9	479	100,0
Totale	4.010	36,2	1.589	14,3	4.884	44,1	596	5,4	(10.087)	100,0

^(*) Il totale delle diverse tipologie di persone intestatarie non coincide con il totale delle famiglie in carica al 30 settembre 2004, pertanto come valore assoluto è stato inserito quest'ultimo mentre la percentuale è stata calcolata sul totale ottenuto per somma delle diverse tipologie

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.13 – Profilo occupazionale delle persone intestatarie dell'erogazione monetaria nelle famiglie RMI nei 267 Comuni di II sperimentazione, in carico al 31 dicembre 2003, per ripartizione geografica (v.a. e val.%)

	Italia Nord-Orientale		Italia centrale		Italia meridionale		Isole		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Occupati	44	16,1	95	5,2	1.608	27,5	211	12,4	1.958	20,3
In cerca di prima occupazione	20	7,3	323	17,8	1.175	20,1	111	6,5	1.629	16,9
Disoccupati	157	57,5	1.256	69,1	2.715	46,4	1.227	72,2	5.355	55,5
Pensionati o non abili al lavoro	52	19,0	144	7,9	359	6,1	151	8,9	706	7,3
Totale	273	100,0	1.818	100,0	5.857	100,0	1.700	100,0	9.648	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.14 -Profilo occupazionale delle persone intestatarie dell'erogazione monetaria nelle famiglie RMI nei 267 Comuni di II sperimentazione, in carico al 31 dicembre 2003, per ampiezza demografica del Comune di residenza (v.a. e val.%)

	fino a 2.000		da 2001 a 5.000		da 5.001 a 10.000		da 10.001 a 30.000		oltre 30.000		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Occupati	59	7,6	142	10,6	85	5,4	191	9,8	1.481	36,8	1.958	20,3
In cerca di prima occupazione	173	22,2	271	20,2	391	25,0	369	19,0	425	10,6	1.629	16,9
Disoccupati	463	59,4	770	57,4	987	63,0	1.173	60,4	1.962	48,8	5.355	55,5
Pensionati o non abili al lavoro	84	10,8	158	11,8	104	6,6	209	10,8	151	3,8	706	7,3
Totale	779	100,0	1.341	100,0	1.567	100,0	1.942	100,0	4.019	100,0	9.648	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.15 – Profilo occupazionale delle persone intestatarie dell'erogazione monetaria nelle famiglie RMI nei 267 Comuni di II sperimentazione, in carico al 31 dicembre 2003, per Patto Territoriale (v.a. e val.%) (*)

	Occupati		In cerca di prima occupazione		Disoccupati		Pensionati o non abili al lavoro		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Rovigo	44	16,1	20	7,3	157	57,5	52	19,0	215	100,0
Massa Carrara	30	7,4	12	3,0	329	81,4	33	8,2	670	100,0
Vibo Valentia	87	10,6	304	37,0	415	50,5	15	1,8	2193	100,0
Enna	12	2,6	44	9,4	393	84,0	19	4,1	399	100,0
Caltanissetta	141	25,5	27	4,9	363	65,6	22	4,0	613	100,0
Matera	307	20,1	347	22,7	782	51,2	91	6,0	1884	100,0
Bari	322	20,8	299	19,3	768	49,6	158	10,2	1443	100,0
Frosinone	65	4,6	311	22,0	927	65,6	111	7,9	1492	100,0
Caserta	892	45,5	225	11,5	750	38,2	95	4,8	699	100,0
Oristano	58	8,5	40	5,9	471	69,4	110	16,2	479	100,0
Totale	1.958	20,3	1.629	16,9	5.355	55,5	706	7,3	(10.087)	100,0

(*) Il totale delle diverse tipologie di persone intestatarie non coincide con il totale delle famiglie in carica al 30 settembre 2004, pertanto come valore assoluto è stato inserito quest'ultimo mentre la percentuale è stata calcolata sul totale ottenuto per somma delle diverse tipologie

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.16 -Profilo occupazionale delle persone intestatarie dell'erogazione monetaria nelle famiglie RMI nei 39 Comuni di I sperimentazione, in carico al 31 dicembre 2003, per ripartizione geografica (v.a. e val.%)

	Italia Nord-Occidentale		Italia Nord-Orientale		Italia centrale		Italia meridionale		Isole		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Occupati	96	21,1	5	8,8	156	11,2	2.045	15,6	77	5,5	2.379	14,5
In cerca di prima occupazione	56	12,3	0	0,0	212	15,2	1.852	14,1	434	30,8	2.554	15,5
Disoccupati	178	39,2	43	75,4	812	58,1	7.760	59,1	697	49,5	9.490	57,7
Pensionati o non abili al lavoro	124	27,3	9	15,8	217	15,5	1.477	11,2	200	14,2	2.027	12,3
Totale	454	100,0	57	100,0	1.397	100,0	13.134	100,0	1.408	100,0	16.450	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.17 - Persone appartenenti ai gruppi a rischio di forte esclusione sociale che hanno percepito il RMI al 31 dicembre 2003 nei 39 Comuni di I sperimentazione, per ripartizione geografica (v.a. e val.%)

	Italia Nord-Occidentale		Italia Nord-Orientale		Italia centrale		Italia meridionale		Isole		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Anziani soli	174	14,5	21	9,8	264	27,8	264	9,1	45	8,7	768	13,3
Tossicodipendenti/alcolisti	45	3,7	39	18,2	120	12,6	207	7,2	78	15,0	489	8,5
Portatori di gravi menomazioni e disabilità fisiche	190	15,8	40	18,7	140	14,8	524	18,1	93	17,9	987	17,1
Portatori di malattie inabilitanti	48	4,0	-	0,0	21	2,2	545	18,8	13	2,5	627	10,9
Portatori di forme gravi di disagio mentale	59	4,9	19	8,9	36	3,8	152	5,3	63	12,1	329	5,7
Senza fissa dimora	16	1,3	3	1,4	21	2,2	13	0,4	6	1,2	59	1,0
Ex detenuti	33	2,7	4	1,9	14	1,5	263	9,1	58	11,2	372	6,4
Immigrati	103	8,6	19	8,9	310	32,7	789	27,3	32	6,2	1.253	21,7
Altre forme di esclusione	534	44,4	69	32,2	23	2,4	76	2,6	131	25,2	833	14,4
- Famiglie monoparentali	-	-	-	-	15	1,6	76	2,6	35	6,7	126	2,2
- Disoccupati	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Persone in grave disagio socio-economico	302	25,1	47	22,0	-	-	-	-	86	16,6	435	7,5
- Persone con coniuge in carcere	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Minori affidati ai servizi sociali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Persone con provv. giudiz.	-	-	-	-	-	-	-	-	10	1,9	10	0,2
- Nomadi	21	1,7	-	-	-	-	-	-	-	-	21	0,4
- Persone appartenenti ad altri gruppi (non specificati)	211	17,6	22	10,3	8	0,8	-	-	-	-	241	4,2
Totale	1.202	100,0	214	100,0	949	100,0	2.894	100,0	519	100,0	5.778	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.18 -Persone appartenenti a gruppi a rischio di forte esclusione sociale che hanno percepito il RMI al 31 dicembre 2003 nei 39 Comuni di I sperimentazione, per ripartizione geografica e dettaglio comunale (% di riga e v.a.)

Area e Comune	Anziani soli	Disabili fisici	Portatori di disagio mentale	Portatori di malattie inabilitanti	Tossico-dipendenti/ alcolisti	Senza fissa dimora	Ex detenuti	Immigrati	Altri gruppi a rischio di esclusione sociale (*)	Beneficiari RMI (anni 2000-2003)
Cologno Monzese	12,9	26,4	2,2	3,9	2,5	1,6	1,1	11,5	37,9	557
Genova	26,7	28,7	10,9	5,0	4,0	0,0	1,0	23,8	0,0	101
Limbiate	13,0	1,3	16,9	24,7	14,3	2,6	19,5	7,8	0,0	77
Nichelino	13,9	2,8	4,9	0,4	3,4	1,1	2,4	1,9	69,2	467
Nord Ovest	14,5	15,8	4,9	4,0	3,7	1,3	2,7	8,6	44,4	1.202
Rovigo	9,8	18,7	8,9	0,0	18,2	1,4	1,9	8,9	32,2	214
Nord Est	9,8	18,7	8,9	0,0	18,2	1,4	1,9	8,9	32,2	214
Alatri	24,4	4,9	17,1	2,4	19,5	2,4	4,9	24,4	0,0	41
Canepina	17,1	8,6	8,6	0,0	2,9	0,0	2,9	17,1	42,9	35
Civita Castellana	3,1	0,8	10,7	7,6	16,0	1,5	2,3	58,0	0,0	131
Corchiano	31,3	3,1	15,6	3,1	3,1	0,0	0,0	18,8	25,0	32
Fabrica di Roma	36,0	0,0	12,0	8,0	20,0	0,0	8,0	16,0	0,0	25
Massa	34,4	20,0	0,0	0,0	10,5	2,9	0,0	32,3	0,0	631
Monterosi	50,0	0,0	0,0	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2
Onano	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2
Pontecorvo	14,0	14,0	8,0	14,0	30,0	0,0	12,0	8,0	0,0	50
Centro	27,8	14,8	3,8	2,2	12,6	2,2	1,5	32,7	2,4	949
Andria	9,7	20,0	3,0	56,5	6,3	0,0	4,4	0,0	0,0	925
Bernalda	5,6	7,0	1,4	1,4	9,9	1,4	2,8	70,4	0,0	71
Caserta	4,1	24,9	7,3	1,2	3,6	1,2	9,7	34,4	13,6	413
Cutro	27,5	16,7	17,5	6,7	8,3	1,7	10,8	10,8	0,0	120
Foggia	4,6	7,2	2,3	1,2	4,1	0,6	5,2	74,7	0,0	483
Grassano										
Isernia	76,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,5	0,0	34
Isola di Capo Rizzuto	27,0	5,4	8,1	0,0	0,0	0,0	32,4	27,0	0,0	185
L'Aquila	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Napoli	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nardo di Pace	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	63
Orta di Atella	12,5	6,3	12,5	0,0	31,3	0,0	6,3	31,3	0,0	160
Reggio Calabria	0,0	44,0	1,5	0,6	4,4	0,6	18,2	30,8	0,0	341
San Giovanni in Fiore	0,0	6,1	21,2	0,0	32,3	0,0	10,1	10,1	20,2	99
Sud	9,1	18,1	5,3	18,8	7,2	0,4	9,1	27,3	2,6	2.894
Agira	0,0	25,0	0,0	37,5	18,8	0,0	6,3	12,5	0,0	16
Barrafranca	12,3	20,1	4,4	0,5	7,4	0,0	14,7	1,5	39,2	204
Catenanuova	0,0	0,0	1,5	3,1	9,2	1,5	0,0	6,2	78,5	65
Centuripe	6,9	6,9	20,7	0,0	41,4	6,9	17,2	0,0	0,0	29
Enna	0,0	39,5	26,3	0,0	19,7	1,3	13,2	0,0	0,0	76
Leonforte										
Oristano	14,3	12,7	20,6	2,4	20,6	1,6	9,5	18,3	0,0	126
San Nicolò d'Arcidano	0,0	0,0	33,3	33,3	33,3	0,0	0,0	0,0	0,0	3
Sassari										
Isole	8,7	17,9	12,1	2,5	15,0	1,2	11,2	6,2	25,2	519
Totale	13,3	17,1	5,7	10,9	8,5	1,0	6,4	21,7	14,4	5.778

(*) All'interno degli altri gruppi a forte rischio di esclusione sociale troviamo: famiglie monoparentali, disoccupati, persone in grave disagio socio-economico, persone con coniuge in carcere, minori affidati ai servizi sociali.

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.19 -Persone appartenenti a gruppi a rischio di forte esclusione sociale che hanno percepito il RMI al 31 dicembre 2003 nei 267 Comuni di II sperimentazione, per ripartizione geografica (v.a. e val.%)

	Italia Nord-Orientale		Italia centrale		Italia meridionale		Isole		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Anziani soli	8	3,0	47	5,1	188	5,8	26	2,7	269	5,0
Tossicodipendenti/alcolisti	35	13,0	129	14,0	345	10,6	113	11,8	622	11,5
Portatori di gravi menomazioni e disabilità fisiche	32	11,9	110	11,9	552	16,9	87	9,1	781	14,4
Portatori di malattie inabilitanti	14	5,2	14	1,5	67	2,1	14	1,5	109	2,0
Portatori di forme gravi di disagio mentale	35	13,0	62	6,7	269	8,2	50	5,2	416	7,7
Senza fissa dimora	8	3,0	13	1,4	48	1,5	3	0,3	72	1,3
Ex detenuti	6	2,2	42	4,6	420	12,9	54	5,6	522	9,6
Immigrati	47	17,4	202	21,9	124	3,8	39	4,1	412	7,6
Altre forme di esclusione	85	31,5	302	32,8	1.254	38,4	573	59,7	2.214	40,9
- Famiglie monoparentali	2	0,7	50	5,4	25	0,8	41	4,3	118	2,2
- Disoccupati	1	0,4	85	9,2	659	20,2	109	11,4	854	15,8
- Persone in grave disagio socio- economico	63	23,3	117	12,7	435	13,3	364	38,0	979	18,1
- Persone con coniuge in carcere	-	-	1	0,1	7	0,2	1	0,1	9	0,2
- Minori affidati ai servizi sociali	-	-	-	-	-	-	1	0,1	1	0,0
- Persone con provv. giudiz.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Nomadi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Persone appartenenti ad altri gruppi (non specificati)	19	7,0	49	5,3	128	3,9	57	5,9	253	4,7
Totale	270	100,0	921	100,0	3.267	100,0	959	100,0	5.417	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.20 - Persone appartenenti ai gruppi a rischio di forte esclusione sociale che hanno percepito il RMI al 31 dicembre 2003 nei 267 Comuni di II sperimentazione, per Patto Territoriale (v.a. e val.%)

	Rovigo		Massa Carrara		Vibo Valentia		Enna		Caltanissetta		Matera		Nord-Barese		Frosinone		Caserta		Oristano		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Anziani soli	8	3,0	34	10,4	3	0,7	0	0,0	4	1,2	22	2,4	45	4,5	13	2,2	118	12,3	22	5,1	269	5,0
Tossicodipendenti/alcolisti	35	13,0	54	16,6	7	1,7	9	4,5	15	4,5	111	12,3	123	12,3	75	12,6	104	10,8	89	20,8	622	11,5
Portatori di gravi menomazioni e disabilità fisiche	32	11,9	16	4,9	37	9,0	12	6,0	30	9,0	53	5,9	215	21,5	94	15,8	247	25,8	45	10,5	781	14,4
Portatori di malattie inabilitanti	14	5,2	2	0,6	10	2,4	0	0,0	2	0,6	21	2,3	17	1,7	12	2,0	19	2,0	12	2,8	109	2,0
Portatori di forme gravi di disagio mentale	35	13,0	18	5,5	9	2,2	9	4,5	5	1,5	65	7,2	11	1,1	44	7,4	184	19,2	36	8,4	416	7,7
Senza fissa dimora	8	3,0	1	0,3	0	0,0	0	0,0		0,0	19	2,1	2	0,2	12	2,0	27	2,8	3	0,7	72	1,3
Ex detenuti	6	2,2	11	3,4	12	2,9	15	7,5	27	8,1	87	9,7	158	15,8	31	5,2	163	17,0	12	2,8	522	9,6
Immigrati	47	17,4	142	43,6	11	2,7	10	5,0	22	6,6	49	5,4	45	4,5	60	10,1	19	2,0	7	1,6	412	7,6
Altre forme di esclusione	85	31,5	48	14,7	321	78,3	144	72,4	227	68,4	473	52,6	382	38,3	254	42,7	78	8,1	202	47,2	2.214	40,9
- Famiglie monoparentali	2	0,7		0,0	4	1,0	9	4,5	7	2,1	10	1,1			50	8,4	11	1,1	25	5,8	118	2,2
- Disoccupati	1	0,4	2	0,6	258	62,9	75	37,7		0,0	28	3,1	373	37,4	83	13,9			34	7,9	854	15,8
- Persone in grave disagio socio-economico	63	23,3	11	3,4		0,0	59	29,6	220	66,3	432	48,0	3	0,3	106	17,8	-	-	85	19,9	979	18,1
- Persone con coniuge in carcere	-	-	-	0,0	4	1,0	1	0,5			3	0,3			1	0,2	-	-	-	0,0	9	0,2
- Minori affidati ai servizi sociali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,2	1	0,0
- Persone con provv. giudiz.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	-	0,0
- Nomadi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	-	0,0
- Persone appartenenti ad altri gruppi	19	7,0	35	10,7	55	13,4	-	-	-	-	-	-	6	0,6	14	2,4	67	7,0	56	13,1	232	4,3
Totale	270	100,0	326	100,0	410	100,0	199	100,0	332	100,0	900	100,0	998	100,0	595	100,0	959	100,0	428	100,0	5.417	100,0

Tab. 1.21 - Principali forme di disagio all'interno dei nuclei familiari nei 267 Comuni di II sperimentazione al 30/09/2004, per ripartizione geografica (val.%)

	Italia Nord-Orientale	Italia centrale	Italia meridionale	Isole	Totale
Anziani soli	9,7	13,5	18,4	9,8	12,6
Tossicodipendenti/ alcolisti	41,9	54,1	46,9	51,2	49,2
Portatori di gravi menomazioni e/o disabilità fisiche	19,4	35,1	51,0	35,4	36,7
Portatori di gravi malattie inabilitanti	6,5	2,7	6,1	6,1	5,5
Portatori di gravi forme di disagio mentale	41,9	24,3	40,8	25,6	31,7
Senza fissa dimora	3,2	8,1	2,0	2,4	3,5
Ex detenuti	-	13,5	22,4	14,6	14,1
Immigrati	12,9	27,0	6,1	3,7	10,1
Ragazze madri/famiglie monoparentali	51,6	75,7	55,1	52,4	57,3
Altro	48,4	24,3	14,3	32,9	29,1
<i>Disoccupati/ disoccupati con figli</i>	<i>16,1</i>	<i>8,1</i>	<i>10,2</i>	<i>13,4</i>	<i>12,1</i>
<i>Famiglie multiproblematiche</i>		<i>2,7</i>	<i>2,0</i>	<i>7,3</i>	<i>4,0</i>
<i>Persone con disagio sociale</i>	<i>22,6</i>	<i>8,1</i>		<i>8,5</i>	<i>8,5</i>
<i>Famiglie con minori/ famiglie numerose</i>	<i>3,2</i>	<i>2,7</i>	<i>4,1</i>	<i>6,1</i>	<i>4,5</i>
<i>Persone sole</i>	-	-	<i>2,0</i>	<i>1,2</i>	<i>1,0</i>

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 1.22 - Principali forme di disagio all'interno dei nuclei nei 267 Comuni di II sperimentazione al 30/09/2004, per Patto Territoriale (val.%)

	Rovigo	Massa Carrara	Vibo Valentia	Enna	Caltanissetta	Matera	Nord-Barese	Frosinone	Caserta	Oristano	Totale
Anziani soli	9,7	33,3	9,1	8,3	6,7	20,8	50,0	7,1	-	8,9	12,1
Tossicodipendenti/ alcolisti	41,9	66,7	45,5	50,0	20,0	41,7	66,7	50,0	57,1	58,9	49,2
Portatori di gravi menomazioni e/o disabilità	19,4	33,3	54,5	33,3	46,7	37,5	66,7	35,7	85,7	32,1	36,7
Portatori di gravi malattie inabilitanti	6,5	-	9,1	-	6,7	4,2	-	3,6	14,3	7,1	5,5
Portatori di gravi forme di disagio mentale	41,9	33,3	54,5	33,3	20,0	33,3	33,3	21,4	57,1	25,0	31,7
Senza fissa dimora	3,2	-	-	-	-	4,2	-	10,7	-	3,6	3,5
Ex detenuti	-	11,1	9,1	41,7	26,7	25,0	33,3	14,3	28,6	5,4	14,1
Immigrati	12,9	55,6	-	8,3	13,3	12,5	-	17,9	-	-	10,1
Ragazze madri/famiglie monoparentali	51,6	66,7	45,5	66,7	73,3	54,2	66,7	78,6	71,4	42,9	57,3
Altro	45,2	11,1	18,2	8,3	26,7	12,5	-	28,6	14,3	39,3	28,1
- <i>Disoccupati/ Disoccupati con figli</i>	16,1	-	9,1	16,7	13,3	16,7	-	10,7	-	12,5	12,1
- <i>Famiglie multiproblematiche</i>	-	-	-	8,3	20,0	4,2	-	3,6	-	3,6	4,0
- <i>Persone con disagio sociale</i>	22,6	11,1	-	-	6,7	-	-	7,1	-	10,7	8,5
- <i>Famiglie con minori/ famiglie numerose</i>	3,2	-	9,1	-	-	-	-	3,6	-	8,9	4,5
- <i>Persone sole</i>	-	-	-	-	-	4,2	-	-	-	1,8	1,0

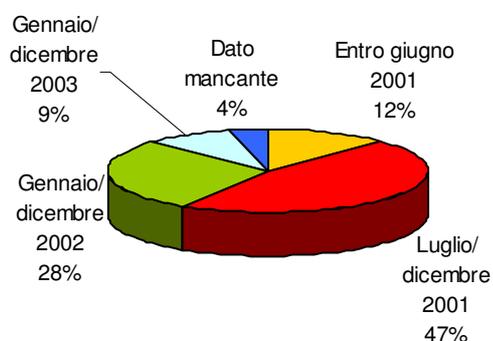
Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte
 Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

II Parte: Le modalità di attuazione della sperimentazione

2.1 I tempi della seconda sperimentazione

La II sperimentazione del RMI risulta avviata, in termini di apertura dei relativi bandi comunali di accesso, a partire dai primi mesi del 2001. Distinguendo tra i 39 Comuni facenti parte anche della I sperimentazione ed i 267 Comuni coinvolti solo per questo

Figura 1 - Inizio della seconda sperimentazione in termini di apertura del bando



secondo biennio, è possibile constatare come, nel primo caso, essendo già stata avviata “la macchina”, si è proceduto con una certa celerità, mentre, per i nuovi entrati è stato necessario un po’ più di tempo per organizzarsi operativamente. In particolare, il 75% dei 39 Comuni ha aperto il bando entro il mese di giugno del 2001 e quasi la totalità degli stessi ha dato avvio alla seconda tornata di sperimentazione entro la fine dello stesso anno, al contrario, solo il 4% dei 267 Comuni ha

iniziato la sperimentazione entro il primo semestre del 2001, ed oltre il 32% l’ha di fatto avviata nel corso del 2002.

Tabella 1 - Inizio della seconda sperimentazione in termini di apertura del bando (%)

	39 Comuni	267 Comuni
Entro giugno 2001	75,0	4,0
Luglio/ dicembre 2001	18,8	52,7
Gennaio/ dicembre 2002	6,3	32,1
Gennaio/ dicembre 2003	0,0	11,2

I ritardi maggiori nell’avvio della sperimentazione, relativi al periodo compreso tra gennaio e dicembre del 2003, riguardano 25 Comuni, tutti situati nell’Italia centro-meridionale e nelle isole.

Arrivando al 2004, la sperimentazione era ancora aperta o in procinto di concludersi entro il mese di dicembre per il 70,8% del complesso dei Comuni (il 20% dei Comuni prevede di chiudere entro giugno 2004).

Anche con riferimento alla durata della sperimentazione, l’appartenenza o meno agli ex 39 Comuni si attesta come elemento discriminante: per circa di 63% dei Comuni già inseriti nel primo biennio, infatti, la sperimentazione ha avuto modo di concludersi entro la fine del 2003. Sempre con riferimento ai 39, la durata media della II sperimentazione, in termini di chiusura e apertura dei bandi, seppure variabile a seconda

della distribuzione per area geografica, risulta comunque compresa tra l'anno e mezzo e i 3 anni (cfr. tavola in calce).

Tabella 2 – Chiusura (o previsione di chiusura) della II sperimentazione (%)

	39 Comuni	267 Comuni
<i>Chiuso entro 31/12/2003</i>	62,9	24,2
<i>Non chiuso</i>	37,1	75,8
<i>Se no, quando si prevede di chiuderla:</i>		
Entro giugno 2004	50,0	27,2
Luglio/ dicembre 2004	40,0	66,9
Nel 2005*	10,0	5,3
Nel 2006**	-	0,6

*Per quanto riguarda i 39 Comuni il dato fa riferimento al solo Comune di Canepina (Viterbo).

**Per quanto riguarda i 267 Comuni il dato fa riferimento al solo Comune di Matera.

Secondo quanto riportato dai responsabili di procedimento dei 39 Comuni intervistati, una possibile interpretazione in merito alla durata in termini di tempo dell'apertura del bando per accedere alla misura è connessa alla percezione di poter far fronte o meno alle richieste da parte dei potenziali utenti: una lunga apertura del bando è ipotizzabile sia connessa ad una capacità del Comune di soddisfare le richieste di entrare a far parte della misura, una apertura breve è al contrario da ricondurre all'idea di lasciare meno spazio ad una richiesta che si prevede consistente e alla quale si teme di non saper rispondere. Un esempio in questo senso è rappresentato dal Comune di Cologno Monzese: se nella I sperimentazione il bando è rimasto aperto per tutta la durata della sperimentazione, con la II sperimentazione si sono rese necessarie frequenti aperture e chiusure del bando di accesso, a causa di più limitate risorse finanziarie disponibili "spalmate" su più anni.

Tabella 3 – Durata della II sperimentazione (Mesi di chiusura/apertura bandi sui 267 Comuni per Patto territoriale)

	Bando chiuso (Valori medi)	Bando da chiudere (Valori medi)
Bari	1,0	23,8
Caltanissetta	12,0	25,0
Caserta	16,0	33,0
Enna	22,0	28,3
Frosinone	17,5	25,3
Massa Carrara	23,3	35,6
Matera	16,3	28,4
Oristano	17,8	35,8
Rovigo	17,5	30,3
Vibo Valentia	23,7	34,2
<i>Media complessiva</i>	<i>17,6</i>	<i>30,8</i>

Con riferimento ai 267 Comuni, le differenze risultano maggiormente significative se si analizzano i dati raccolti aggregati per Patto Territoriale di appartenenza. In caso di bando già chiuso, sono i Comuni afferenti ai Patti di Vibo Valentia, Massa Carrara ed

Enna quelli che hanno visto una durata media maggiore; mentre tra i Comuni con la sperimentazione ancora aperta, i Patti territoriali che registrano la durata maggiore sono quelli di Oristano, quindi ancora Massa Carrara e poi Caserta.

Sempre con riferimento ai 39 Comuni, è interessante indagare il periodo di tempo intercorso tra la chiusura della I sperimentazione e l'apertura della seconda, il cui valore medio risulta compreso tra i 6 mesi e l'anno. I ritardi nell'apertura dei bandi di accesso a questa II sperimentazione da parte dei 39 Comuni, seppure decisamente più contenuti rispetto al resto dei Comuni considerati, risultano per lo più riconducibili, a detta dei responsabili del procedimento intervistati, ad un concorso di fattori quali: l'incertezza circa il rinnovo dei finanziamenti, il ritardo nei trasferimenti dei fondi da parte del Ministero, le più contenute risorse finanziarie disponibili rispetto al primo biennio. Questi tagli e timori nel non riuscire ad evadere interamente le domande degli "aventi diritto" all'integrazione ha comportato reazioni differenti da parte delle amministrazioni comunali. In particolare, è stato possibile classificare i Comuni in 5 tipologie a seconda dei diversi atteggiamenti adottati e delle situazioni che si sono venute a creare:

1. Comuni in cui la sottodotazione di risorse finanziarie ha causato sospensioni delle erogazioni monetarie ai nuclei in carico;
2. Comuni in cui si è impiegato l'intervallo di tempo tra le sperimentazioni per un potenziamento dell'attività di accertamento;
3. Comuni in cui il passaggio tra le due sperimentazioni è avvenuto senza soluzione di continuità;
4. Comuni in cui la II sperimentazione si è in buona sostanza sovrapposta alla I;
5. Comuni in cui è stato possibile prolungare la durata della sperimentazione, attraverso auto-finanziamento.

1. All'interno della prima tipologia rientrano due Comuni della provincia di Viterbo (Monterosi e Corchiano) ed Enna. A Monterosi, a causa dei tempi di trasferimento dei fondi si è registrata un'interruzione di quattro mesi nei pagamenti ai beneficiari, stesso discorso per Corchiano dove questo ha creato una certa apprensione negli utenti e arrecato notevoli disagi all'organizzazione comunale che ha dovuto fronteggiare pressanti e continue richieste da parte dei beneficiari che ormai percepivano la misura come un contributo dovuto, certo e continuativo. Peculiare è poi il caso di Enna, dove la transizione tra la I e la II sperimentazione ha avuto luogo in un clima di forti tensioni. Come ricordato dal responsabile del procedimento infatti, durante il periodo gennaio 2001- aprile 2001, ci sono state delle manifestazioni da parte dei beneficiari che hanno occupato alcune strade, la Sala Consiliare, esponendo, non sempre civilmente, al Sindaco le loro necessità. In questo lasso di tempo le attività di inserimento sono state sospese mentre le erogazioni, pur essendo terminati i fondi statali, sono di fatto proseguite grazie ad un temporaneo auto-finanziamento da parte del Comune.

2. In riferimento alla seconda tipologia individuata, è interessante segnalare un paio di casi in cui, sebbene fossero disponibili ancora fondi per il proseguimento della sperimentazione, si è preferito utilizzare l'intervallo di tempo tra la chiusura della I sperimentazione e l'apertura del bando per accedere alla II per meglio organizzare gli accertamenti nei confronti i beneficiari in carico. E' quanto è successo a Grassano (Matera) e a Nichelino (Torino), dove il Comune ha ravvisato la necessità di prendere del tempo per "fare il punto della situazione" in merito alla ridefinizione delle modalità di controllo sia in fase istruttoria che con riferimento alla verifica di adempienza delle attività di inserimento sociale; Di conseguenza dal mese di febbraio al mese di giugno

del 2001 le erogazioni monetarie non sono state sospese bensì ridimensionate, in attesa di calcolare di nuovo, grazie ad una ridefinizione dei criteri di accesso, le nuove graduatorie e i relativi importi. Ai beneficiari rimasti in carico sono state erogate solo la metà delle risorse previste e sono stati attivati gli accertamenti necessari, convocando una per una tutte le famiglie beneficiarie per comunicare loro le modifiche che si stavano apportando.

3. All'interno della terza tipologia sono state collocate quelle situazioni in cui il passaggio dalla I alla II sperimentazione è avvenuto gradualmente, ma senza alcuna interruzione; si tratta dei Comuni di Barrafranca (Enna), Catenanuova (sempre in provincia di Enna) e Civita Castellana (Viterbo), dove le erogazioni monetarie sono proseguite grazie all'utilizzo di fondi residui. Stesso discorso per quanto riguarda Nardo di Pace (Vibo Valentia) e per il Comune di Genova, dove tra la prima e la II sperimentazione, oltre a non esserci stata alcuna interruzione, sembra esservi stata una sovrapposizione: l'amministrazione comunale ha speso contemporaneamente i residui del biennio 1999-2000 ed i nuovi finanziamenti.

4. In questa tipologia rientrano quei Comuni dove l'inizio della II sperimentazione non ha visto l'apertura di uno specifico bando, restando valido quello precedente. Tra i due periodi non c'è stata alcuna interruzione delle erogazioni monetarie, l'esperienza del RMI è stata percepita dai beneficiari come unica. E' questo il caso dei Comuni del Patto di Enna dove il Ministero, a causa del già rilevante numero di beneficiari in carico durante il primo biennio di sperimentazione, non ha dato l'autorizzazione perché venisse aperto un nuovo bando, ma è anche il caso di Fabrica di Roma (Viterbo) e di Onano (sempre nel viterbese) dove l'esperienza si va concludendo con l'erogazione delle ultime somme residue.

5. All'interno di questa tipologia si possono collocare i casi di Leonforte (Enna) e Massa che, oltre all'utilizzo di fondi residui, hanno potuto usufruire di ulteriori finanziamenti. A Leonforte, facendo tesoro di quanto avvenuto per la I sperimentazione (prolungata oltre il termine previsto grazie all'utilizzo di fondi residui), si è proceduto, per fare fronte anche all'incremento del numero di beneficiari, a richiedere al Ministero uno stanziamento aggiuntivo, che ha permesso di continuare ulteriormente il programma fino a giugno 2003, data in cui si è conclusa anche la II sperimentazione. Esempio poi è il caso di Massa in cui la II sperimentazione del RMI è iniziata nel gennaio del 2001, per concludersi nel 2003. Il Comune è dunque riuscito non solo a mantenere una continuità con la I sperimentazione (conclusasi nel dicembre 2000), ma anche a continuare l'erogazione del servizio per un anno in più rispetto a quanto preventivato dal Decreto Ministeriale. Secondo la responsabile de Servizi Sociali del Comune, la continuità tra la prima e la II sperimentazione è stata resa finanziariamente possibile grazie all'esistenza di fondi residui del biennio precedente e di contributi aggiuntivi del Comune e della Regione, che congiuntamente hanno permesso di anticipare l'apertura del bando di qualche mese rispetto alle scadenze ufficiali. La II sperimentazione ha potuto protrarsi per tre anni anche in ragione della progressiva riduzione del numero di persone in carico al RMI (conseguente a controlli più assidui e puntuali riguardo alle condizioni economiche che davano titolo ad accedere ai benefici della misura).

Tabella 4 - Mesi trascorsi tra apertura del bando della II sperimentazione e inizio delle erogazioni economiche (Dati sui 267 Comuni)

	Valori medi
Italia nord- orientale	2,7
Italia centrale	7,3
Italia meridionale	10,0
Isole	6,2
<i>Media complessiva</i>	<i>6,8</i>

Tabella 5 - Mesi trascorsi tra apertura del bando della II sperimentazione e inizio delle erogazioni economiche (Dati sui 267 Comuni per Patto Territoriale)

	Valori medi
Bari	9,3
Caltanissetta	4,5
Caserta	11,0
Enna	5,7
Frosinone	7,4
Massa Carrara	7,2
Matera	6,4
Oristano	6,6
Rovigo	2,7
Vibo Valentia	13,7
<i>Media complessiva</i>	<i>6,8</i>

Infine, un'ultima analisi riguarda lo scostamento temporale tra l'inizio delle erogazioni monetarie e le date di apertura dei bandi, aspetto che è appare verosimilmente correlabile alla diversa efficienza organizzativa dei singoli Comuni ma anche ai ritardi nei trasferimenti dei fondi ministeriali. Dall'analisi per Patto territoriale è possibile osservare in questo senso la peculiarità del Patto di Rovigo dove l'intervallo di tempo è risultato relativamente breve mentre al contrario all'interno dei Patti di Caserta e Vibo Valentia i trasferimenti economici sono partiti dopo circa un anno. Dall'analisi per i 39 Comuni vi è ad esempio il caso particolare del Comune di Andria (Bari), dove per scelta politica, l'amministrazione ha ritenuto opportuno centellinare i fondi a disposizione, da una parte nel tentativo di preparare i cittadini al concludersi della misura, dall'altra nell'ottica, sia di allungare il più possibile la durata di erogazione della misura, che di diminuire al minimo il lasso di tempo tra la fine del reddito minimo d'inserimento e l'avvio dell'erogazione di un'eventuale nuova misura di contrasto alla povertà.

Tabella 6 – I tempi della II sperimentazione relativi ai 39 Comuni per area territoriale

Area territoriale	Comune	Mesi trascorsi tra apertura II sperimentazione e chiusura I (in termini di bando)	Data inizio II sperimentazione (in termini di bando)	Data fine II sperimentazione (in termini di bando)	Mesi trascorsi tra apertura e chiusura II sperimentazione (in termini di bando)
Italia Nord-Occidentale					
	Cologno Monzese	4	aprile-01	dicembre-04	15
	Genova	24	giugno-02	luglio-02	1
	Limbate	12	aprile-01	luglio-02	15
	Nichelino	7	luglio-01	agosto-02	13
	<i>Media sub-area</i>	<i>11,8</i>			<i>12,3</i>
Italia Nord-Orientale					
	Rovigo	3	marzo-01	giugno-04	39
Italia centrale					
	Alatri	42	luglio-03	giugno-04	11
	Canepina	16	giugno-01	dicembre-05	54
	Civita Castellana	17	giugno-01	maggio-04	35
	Corchiano	4	novembre-01	dicembre-04	37
	Fabrica di Roma	0	dicembre-00	gennaio-04	37
	Gallese	0	ott-01	dicembre-03	26
	Massa	0	gennaio-01	dicembre-03	35
	Monterosi	10	ottobre-01	gennaio-04	27
	Onano	0	maggio-01	aprile-04	35
	Pontecorvo*	n.d.	n.d.	luglio-02	n.d.
	<i>Media sub-area</i>	<i>9,9</i>			<i>33,0</i>
Italia meridionale					
	Andria	14	marzo-01	giugno-04	39
	Bernalda	7	n.d.	giugno-03	n.d.
	Caserta	6	giugno-01	giugno-03	24
	Cutro	3	marzo-01	dicembre-02	21
	Foggia	11	giugno-01	gennaio-03	24
	Grassano**	-1	febbraio-01	gennaio-04	35
	Isernia	5	maggio-01	dicembre-02	19
	Isola di Capo Rizzuto	33	luglio-01	settembre-01	2
	L'Aquila	3	marzo-01	dicembre-03	33
	Napoli	1	gennaio-01	dicembre-04	47
	Nardo di Pace	0	gennaio-01	dicembre-02	23
	Orta di Atella	4	aprile-01	dicembre-02	20
	Reggio Calabria	4	aprile-01	dicembre-04	44
	San Giovanni in Fiore	3	gennaio-01	giugno-02	17
	<i>Media sub-area</i>	<i>6,6</i>			<i>26,8</i>
Isole					
	Agira	3	marzo-01	agosto-02	17
	Barrafranca	1	gennaio-01	gennaio-04	36
	Catania	n.d.	n.d.	ottobre-01	n.d.
	Catenanuova	13	marzo-01	luglio-02	16
	Centurie	11	gennaio-01	marzo-04	38
	Enna***	0	ottobre-98	febbraio-00	16
	Leonforte	24	gennaio-02	giugno-03	17
	Oristano	18	lug-01	agosto-01	1
	S. Nicolò D'Arcidano	8	agosto-01	maggio-03	21
	Sassari	5	maggio-01	dicembre-03	31
	<i>Media sub-area</i>	<i>9,2</i>			<i>21,4</i>

*Nel caso di Pontecorvo si sa che non è intercorso intervallo tra la I e la II sperimentazione ma in termini di bando non si conosce l'apertura della II

**Dai dati concernenti il Comune di Grassano risulta effettivamente che il bando relativo alla I sperimentazione è stato chiuso nel marzo 2001

***Nel caso di Enna il Ministero, a causa del già rilevante numero di beneficiari in carico durante il primo biennio di sperimentazione, non ha dato l'autorizzazione perché venisse aperto un nuovo bando: le erogazioni economiche relative alla II sperimentazione sono quindi proseguite, in continuità con la prima, agli stessi beneficiari.

2.2 L'accesso e i requisiti

L'accesso al RMI è subordinato al possesso di alcuni requisiti, primo fra tutti il rispetto di determinate soglie di reddito, al di sotto delle quali il nucleo familiare viene considerato a rischio di povertà. L'applicazione di tali soglie di reddito viene realizzata tramite l'uso di una specifica scala di equivalenza che consente di parametrarle in base alla numerosità e alle caratteristiche del nucleo familiare.

La fissazione 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, soprattutto nelle amministrazioni al primo biennio di sperimentazione.

Si evidenziano, di seguito i criteri condivisi e specifiche soluzioni adottate.

2.2.1 L'accesso

Come già accaduto nella I sperimentazione, anche nella II la quasi totalità dei Comuni (91%) ha ritenuto troppo restrittivi i requisiti di accesso previsti dal decreto 237/1998, ed ha introdotto opportune deroghe ed integrazioni.

Inoltre, 11 dei 39 Comuni, che già avevano apportato degli aggiustamenti ai criteri previsti dal decreto istitutivo, hanno introdotto ulteriori modifiche a parziale correzione e/o integrazione delle precedenti.

Vediamo, quindi, di seguito, le principali deroghe istituite da parte del complesso dei 306 Comuni coinvolti nel corso della II tornata di sperimentazione e l'evoluzione dei criteri nel passaggio dal primo al secondo biennio.

Il 56% delle deroghe complessivamente apportate riguardano il **patrimonio immobiliare**. Il D. Lgs. 237/1998 prevedeva che i destinatari della misura fossero privi di patrimonio immobiliare, fatta eccezione per l'unità adibita ad abitazione principale (art. 6, comma 4).

Relativamente a questa partita occorre fare una distinzione tra immobile ad uso abitativo, immobile non ad uso abitativo e terreno.

Le deroghe riguardanti gli immobili ad uso abitativo stabiliscono che tale proprietà non costituisce un criterio di esclusione, purché di valore inferiore ad una certa soglia stabilita dal Comune. Il valore-soglia fa generalmente riferimento al valore catastale, valido ai fini ICI o alla rendita catastale annua e risulta compreso tra i 413 euro di Agira e S. Giovanni in Fiore ai 154 mila euro fissati dal Comune di Limbiate.

Con riferimento agli immobili non ad uso abitativo, le deroghe, dove apportate, riguardano per lo più proventi da lasciti ereditari, inutilizzati, e di modesto valore commerciale. Il “modesto valore commerciale” non è stata una definizione univoca e talvolta è stata modificata nel corso del tempo anche all'interno di uno stesso Comune. A questo proposito, ad esempio, il Comune di Nichelino durante la I sperimentazione ha considerato “modesto” un valore catastale inferiore ai 5.165 euro, mentre tale soglia è stata elevata, nel corso della II sperimentazione, a 15.494 euro. La scelta dell'innalzamento è stata dettata da alcune considerazioni di carattere locale: il Comune di Nichelino è stato infatti sede di un'immigrazione molto forte dal Meridione, soprattutto negli anni '60 con l'espansione della FIAT. Le famiglie degli immigrati, ormai insediatesi stabilmente, si trovano talvolta ad ereditare terreni e/o case da parenti

o familiari rimasti nei paesi d'origine, eredità spesso inutilizzabili perché costituite da case fatiscenti o da terreni incolti, e che quindi rappresentano più un onere che un reddito.

E' comunque generalmente rilevabile come i Comuni che hanno voluto contenere eventuali comportamenti opportunistici da parte dei beneficiari, abbiano stabilito delle soglie più stringenti con riferimento a questa tipologia di immobili, o ne abbiano escluso del tutto i diretti proprietari.

Infine, le deroghe riguardanti la proprietà di terreni sono state introdotte nella II come nella I sperimentazione, specialmente al Sud e nelle Isole, dove queste proprietà contadine, spesso improduttive, e di basso valore commerciale risultano decisamente più diffuse.

Il 35% delle deroghe apportate riguardano, poi, il **patrimonio mobiliare**. Il decreto prevedeva che i destinatari della misura fossero privi di patrimonio mobiliare sotto forma di titoli di Stato, obbligazioni, azioni, quote di fondi comuni di investimento, depositi bancari (art. 6, comma 4).

I Comuni che hanno apportato delle deroghe a tale requisito hanno stabilito che la titolarità di un patrimonio di modesta entità non fosse motivo di esclusione. In generale la "modesta entità" è stata stabilita in poche migliaia di euro (massimo 2.500, a Genova e Rovigo) o in termini di 2/3 mensilità dell'importo RMI corrispondente al nucleo familiare in questione. E' il caso, ad esempio, del Comune di *Nichelino* che, con un'erogazione media mensile di 264 euro nella II sperimentazione, ha escluso i possessori di conti correnti bancari o postali superiori agli 821 euro.

La scelta di derogare al requisito del patrimonio mobiliare è stata prevalentemente dettata da due ordini di motivazioni:

- la necessità di contenimento della selezione di potenziali beneficiari in condizioni di bisogno, seppur possessori di modesti patrimoni mobiliari;
- la considerazione del piccolo risparmio in termini virtuosi piuttosto che penalizzanti, cioè come "ultima rete di sicurezza" per i più poveri (specie se anziani) in vista di situazioni di emergenza.

Alla luce di queste considerazioni, anche maturate nel corso del primo biennio di sperimentazione, alcuni Comuni che non avevano previsto deroghe nel corso della I sperimentazione hanno invece deciso di derogare a questo requisito nel II biennio. E' il caso, ad esempio, del Comune di San Giovanni in Fiore: l'attenersi rigidamente al criterio stabilito dal decreto istitutivo – a detta del responsabile - aveva portato a respingere, nella prima tornata, molte domande di nuclei familiari, spesso già conosciuti dal servizio ed in stato di bisogno, in cui il conto corrente di modesta entità rappresentava una cifra raggranellata faticosamente e spesso destinata al funerale del congiunto anziano.

Se da una parte, l'introduzione di deroghe al requisito della proprietà mobiliare ha portato ad un allargamento della platea di beneficiari, dall'altra alcuni Comuni hanno ristretto il campo dei potenziali destinatari della misura escludendo i proprietari di alcuni beni il cui valore poteva sottendere un tenore di vita ben superiore alla soglia di povertà prevista dal RMI. Alcuni Comuni si sono preoccupati di estendere l'esclusione ai possessori di fabbricati, garage, ma anche, di automobili e motocicli al di sopra di una certa cilindrata, televisori e telefoni cellulari (S. Giovanni in Fiore, Oristano, Nichelino ecc.). In controtendenza, invece, il Comune di S. Nicolò d'Arcidano, che nella I

sperimentazione aveva previsto una sostanziosa integrazione ai criteri previsti dal decreto, ma che ha provveduto ad eliminare nel corso del secondo biennio.

Relativamente al requisito della **residenza**, il decreto istitutivo della sperimentazione prevedeva che i destinatari della misura fossero legalmente residenti presso uno dei Comuni che effettua la sperimentazione, da almeno 1 anno, se cittadini italiani, o da 3 se extracomunitari o apolidi (art. 7, comma 1). Di fatto nella II, così come nella I sperimentazione, molte poche sono state le deroghe a questo requisito. In particolare hanno riguardato:

- la prevalenza della residenza di fatto su quella anagrafica, nel caso in cui il richiedente non possedesse alcuna dimora effettiva nel Comune di iscrizione anagrafica e fosse domiciliato nel Comune presso cui aveva fatto domanda da almeno 12 mesi o 3 anni (Cologno Monzese e Nichelino per i senza fissa dimora);
- la deroga ai cambi di residenza successivi all'introduzione della legge ritenuti "non sospetti", cioè non smaccatamente finalizzati alla percezione dell'integrazione (Pontecorvo e Leonforte).

Non ha rappresentato un'effettiva deroga, ma piuttosto una specificazione puntuale del decreto degna di rilevanza, quanto introdotto dai Comuni di Napoli e Cologno Monzese circa la *prevalenza della residenza anagrafica su quella di fatto*, per ragioni solo temporanee, nel caso in cui la diversa abituale dimora dipenda da ragioni di natura socio-sanitaria.

Infine, sempre con riferimento al vincolo della residenza, pressoché tutti i 39 Comuni che avevano partecipato anche al primo biennio di sperimentazione si sono preoccupati di precisare i termini del suddetto vincolo, prevedendone la decorrenza (12 mesi, se cittadino appartenente all'Unione Europea, e 3 anni se cittadino extra-comunitario o apolide) a partire da ogni nuova annualità di sperimentazione.

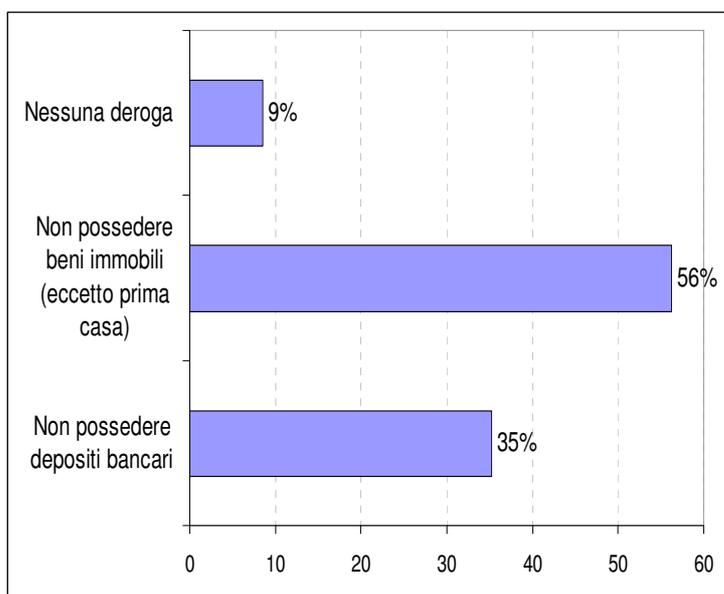
Oltre alle modifiche ai requisiti di accesso stabiliti dal decreto, diversi Comuni partecipanti alla II sperimentazione hanno introdotto ulteriori restrizioni all'accesso. Tali restrizioni sono state per lo più determinate dall'impossibilità a soddisfare, sulla base delle risorse disponibili e "spalmate" su più anni, le domande presentate per poter accedere alla misura. Nel caso degli ex-39 Comuni, in particolare, le risorse a disposizione delle amministrazioni comunali per il finanziamento della II sperimentazione sono diminuite rispetto ai fondi a disposizione per il primo biennio di sperimentazione. Le amministrazioni comunali sono allora intervenute attraverso:

- un contenimento dei periodi di apertura dei bandi di accesso;
- la determinazione di opportune graduatorie, privilegiando particolari tipologie familiari piuttosto che altre.

In generale, con riferimento alle priorità di accesso le famiglie privilegiate sono per lo più state:

1. persone sole con a carico figli minori o portatori di handicap in situazione di gravità accertata ai sensi dell'art. 4 della legge 104/1992;
2. famiglie con presenza di figli minori o portatori di handicap nella situazione di cui al punto 1;
3. persone sole prive di rete parentale e con scarse possibilità di autonoma integrazione sociale e lavorativa.

Figura 2 - Deroghe ed integrazioni ai requisiti d'accesso D. Lgs. 237/1998 (in %)



La partita dei requisiti di accesso, e soprattutto l'eccessiva discrezionalità di trattamento adottata dai Comuni è stata spesso oggetto di accesa discussione tra i beneficiari esclusi e le amministrazioni comunali. A Catenanuova, ad esempio, i potenziali beneficiari, nonché la responsabile del servizio, hanno messo in evidenza che ritenevano non corretto l'esclusione in forma automatica di tutti coloro che avevano un piccolo deposito bancario o postale. Sempre

nell'ennese, ad Agira, durante la I sperimentazione, la deroga stabilita dal Comune riguardante la possibilità dei beneficiari di essere proprietari di terreni di "modesto valore", ha provocato un forte dissenso tra governo municipale ed opposizione.

Riguardo ai requisiti di accesso, le principali criticità emerse possono essere così riassunte:

- *Eccessiva discrezionalità lasciata ai Comuni. Ha comportato l'adozione di modalità più o meno restrittive, a secondo dei diversi contesti, ampliando o diminuendo la platea di potenziali beneficiari e facendo sì che la misura stessa assumesse una natura differente nei diversi ambiti di attuazione (approccio più o meno elargitivo). Non sono mancati fenomeni di clientelismo.*
- *Comportamenti opportunistici. Si sono verificati casi di movimenti anagrafici o di cambi di residenza "sospetti" e l'autocertificazione, in diversi contesti, si è rivelata insufficiente se non accompagnata da opportune verifiche e controlli.*

2.2.2 Determinazione del reddito

Il decreto prevedeva che i destinatari della misura fossero privi di reddito o, comunque, disponessero di un reddito non superiore alla soglia di povertà, fissata annualmente per nucleo composto da un solo componente, e maggiorata secondo la scala di equivalenza prevista dal decreto stesso, per famiglie costituite da un numero maggiore di componenti e per particolari tipologie di utenza (portatori di handicap, tossicodipendenti ecc.).

Secondo il decreto istitutivo della sperimentazione del RMI, la situazione reddituale è definita dalla somma dei redditi riferiti al nucleo familiare composto dal richiedente, dalle persone con le quali convive e da quelle considerate a suo carico ai fini IRPEF (art. 6, comma 6). L'ammontare del trasferimento integrativo del reddito è pari alla differenza tra la soglia RMI corrispondente al nucleo familiare in questione ed il reddito mensile a qualunque titolo percepito (art. 8, comma 1).

Di fatto, il decreto 237/1998 non prevede particolari abbattimenti/detractions all'atto del calcolo del reddito, fatto salvo quanto stabilito dall'art. 6, comma 6, secondo cui i redditi da lavoro debbano essere considerati solo per il 75%. Tuttavia, diversi Comuni hanno stabilito che i redditi dei nuclei familiari richiedenti l'integrazione, al netto di ogni ritenuta, potessero essere ulteriormente abbattuti. Oltre all'abbattimento del reddito da lavoro dipendente previsto dall'87% dei Comuni intervistati, il 46% delle amministrazioni comunali ha esteso tale abbattimento anche ai redditi da lavoro autonomo ed il 33% ai redditi da pensione.

Gli abbattimenti previsti più frequentemente hanno riguardato:

- *il mutuo per l'acquisto della prima casa* (31% dei Comuni). I Comuni che ne prevedono la deduzione lo ammettono per la parte in eccedenza rispetto al reddito percepito da parte del richiedente e, in alcuni casi, definiscono una quota massima di abbattimento (Genova, Rovigo);
- *il canone di affitto dell'abitazione* (57% dei Comuni). La deduzione per la locazione varia dai 155 euro dei Comuni del Sud ai 413 di Nichelino, al 100% di altri Comuni (Limbiate, Gallese ecc.). A Nichelino la deduzione, durante la II fase, è stata aumentata perché il prezzo degli affitti in un grosso Comune come Nichelino, alle porte di Torino è piuttosto alto e la cifra stabilita nella I fase non risultava adeguata, penalizzando diversi nuclei familiari in seria difficoltà. Inoltre, si è posta attenzione a non escludere dalla misura coloro che ricevevano contributi per l'affitto, tenendo invece conto di quanto ricevevano per "scalarlo" opportunamente dal calcolo del RMI;
- *le spese sanitarie ed assistenziali* (11% dei Comuni). Si tratta per lo più di deduzioni relative alle spese mediche e/o farmaceutiche non coperte dal Servizio Sanitario Nazionale e dovute a gravi malattie o a cure riabilitative.

Ai fini del calcolo del reddito uno dei principali punti critici emersi dall'analisi è sicuramente rappresentato, anche per questa seconda fase, dalla presenza di redditi da lavoro nero, non dichiarati al momento della presentazione della domanda di accesso alla misura.

A questo proposito i Comuni hanno "reagito" in maniera più o meno severa a seconda che sia stato considerato la "norma" o un "nemico da combattere". Alcune amministrazioni comunali hanno cercato di farlo emergere attraverso un processo di negoziazione tra utente ed assistente sociale, volto a creare una relazione fiduciaria che consentisse di rilevare il reddito non dichiarato, altri sono intervenuti attraverso accertamenti diretti (per esempio con la polizia municipale) al fine di appurare la reale situazione del nucleo in questione.

A questo proposito, ad esempio, il Comune di Nichelino ha deciso di investire molto sui controlli in fase istruttoria, generando non poche resistenze da parte dei beneficiari, in particolar modo di quelli già inseriti e già fruitori del RMI. La scelta, poi, è stata quella

di non accettare autocertificazioni dichiaranti redditi pari a 0 se non in presenza di situazioni comprovate e comunque mai in casi nei quali la famiglia risultava in possesso di beni incongruenti con un tenore di vita a 'reddito 0'. L'emersione di redditi saltuari e derivanti da lavoro nero ha comportato per alcune famiglie una riduzione dell'erogazione: in qualche caso si sono registrate proteste, ma l'ufficio RMI è stato in grado di mantenere la propria posizione. A coloro che si mostravano più reticenti nella documentazione è stato richiesto un certificato da parte del datore di lavoro, questo è servito ad incentivare alla collaborazione anche i più diffidenti.

Altro punto interessante è il diverso trattamento della scala di equivalenza, la qual cosa rimanda a questioni di selezione/ampliamento della platea di potenziali beneficiari della misura. Alcuni Comuni hanno modificato i coefficienti della scala prevista dal decreto istitutivo della sperimentazione (25% del campione), al fine di favorire nuclei familiari in condizioni di particolare disagio. Tra questi il Comune di *Barrafranca* ha innalzato la soglia RMI per poter accedere alla misura ed ha leggermente modificato la scala di equivalenza dando priorità alle famiglie monoparentali rispetto alle famiglie più numerose.

Tabella 7 - Scale di equivalenza a confronto: Comune di Barrafranca e decreto nazionale (2002)

Componenti nucleo familiare	Scala di equivalenza Barrafranca		Scala di equivalenza Decreto 237/1998	
1	309,87	1,00	278,88	1,00
2	465,90	1,50	437,84	1,57
3	522,24	1,69	568,92	2,04
4	637,20	2,06	686,04	2,46
5	743,70	2,40	794,81	2,85
6	839,76	2,71	892,42	3,20

Oltre a Barrafranca altri Comuni hanno modificato il limite di reddito che dà titolo di accesso al RMI, per aggiustarlo alla situazione locale, mentre altri ancora hanno adottato i criteri di calcolo del reddito definiti dall'Isee (Fig. 3). L'introduzione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente è avvenuta nella II sperimentazione, ad esempio, ad *Isernia*, dove nel primo biennio l'applicazione rigida dei criteri stabiliti nel decreto aveva comportato – a detta del responsabile – una serie di problemi sia con i sindacati e i patronati, sia con la stessa popolazione. I requisiti di ammissione stabiliti dal decreto lasciavano fuori dalla misura segmenti interi di popolazione in situazioni di disagio, a rischio di marginalità sociale, che si vedevano così negato un importante strumento di sostegno economico, con l'introduzione dell'Isee si è tentato di ovviare a tali problemi. A luce dell'esperienza del RMI, *Cologno Monzese* ha esteso le modifiche ai criteri di calcolo del reddito, basati sull'Isee a tutti gli interventi di assistenza economica periodica (ex minimo vitale) erogati dal Comune¹⁰.

¹⁰ La nuova soglia economica, denominata LEG (Livello Economico Garantito), viene parametrato sulla base del numero dei componenti famigliari nel modo seguente:

Riguardo al calcolo del reddito, le principali criticità emerse possono essere così riassunte:

- Eccessiva discrezionalità lasciata ai Comuni - Gli abbattimenti introdotti dai Comuni variano, così come l'ammontare delle deduzioni. Tali differenze, seppure, in gran parte giustificate dalle differenti realtà locali, hanno comportato ancora una volta l'adozione di differenti soglie di inclusione/esclusione;
- Difficoltà di emersione di redditi da lavoro irregolare e pari a zero – Tale operazione si è dimostrata necessariamente correlata alle diverse dotazioni di organico e di professionalità presenti nei diversi Comuni e alle diverse politiche di emersione da parte delle amministrazioni coinvolte;
- L'applicazione delle scale di equivalenza - Specie al Sud, famiglie particolarmente numerose si sono trovate ad introitare cifre consistenti, che hanno generato indubbi disincentivi alla fuoriuscita da situazioni di emarginazione (trappola della povertà).

N. componenti famigliari	1	2	3	4	5
Coeff. Isee	1	1,57	2,04	2,46	2,85
LEG 2004 (in Euro)	397	623	810	977	1.131

Per ciascun componente in più oltre il quinto viene applicata una maggiorazione del parametro pari a 0,35, oltre a quelle previste per la presenza di particolari situazioni di familiari (presenza di disabili, minori). L'ammontare del LEG sopraindicato è ottenuto dividendo per 12 (mensilità) il valore Isee, per una singola persona, considerato come soglia di esenzione della quota di partecipazione degli utenti ai servizi a domanda individuale, che è di 4.763 € annui. Il LEG sarà poi considerato al netto di altre spese assistenziali o sanitarie eventualmente sostenute dall'assistito (rette per i servizi a domanda individuale o semi residenziali, buoni, ecc...), che saranno portati in detrazione dall'Isee. Il contributo economico periodico viene concesso nella misura corrispondente alla differenza tra l'Isee posseduto dal nucleo familiare richiedente l'integrazione ed il LEG corrispondente (nel caso in cui l'Isee sia inferiore al LEG) ed erogato sottoforma di Buono di contrasto della povertà, che è una sotto-tipologia del Buono Socio Assistenziale; tale contributo è finalizzato a sostenere progetti di cura, assistenza, integrazione sociale, educativa, di sostegno alla genitorialità, di fronteggiamento dell'emergenza abitativa.

Figura 3 - Criterio per la definizione della soglia di reddito (%)

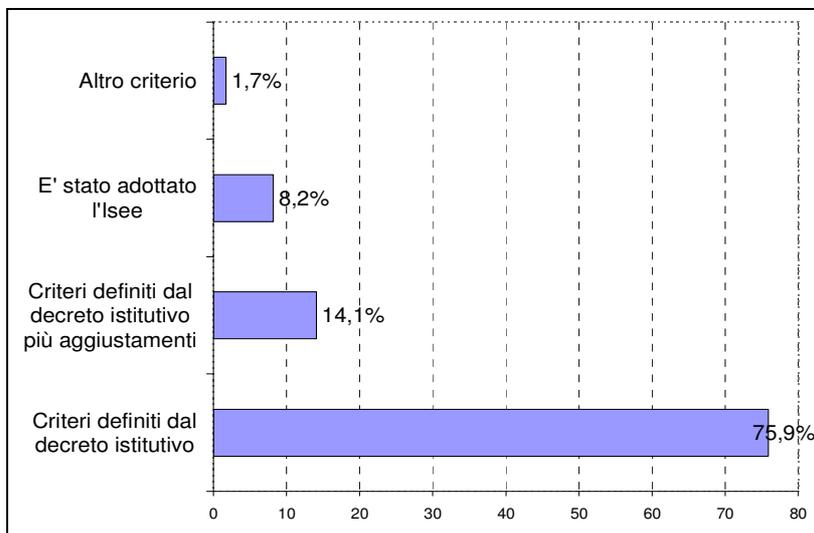
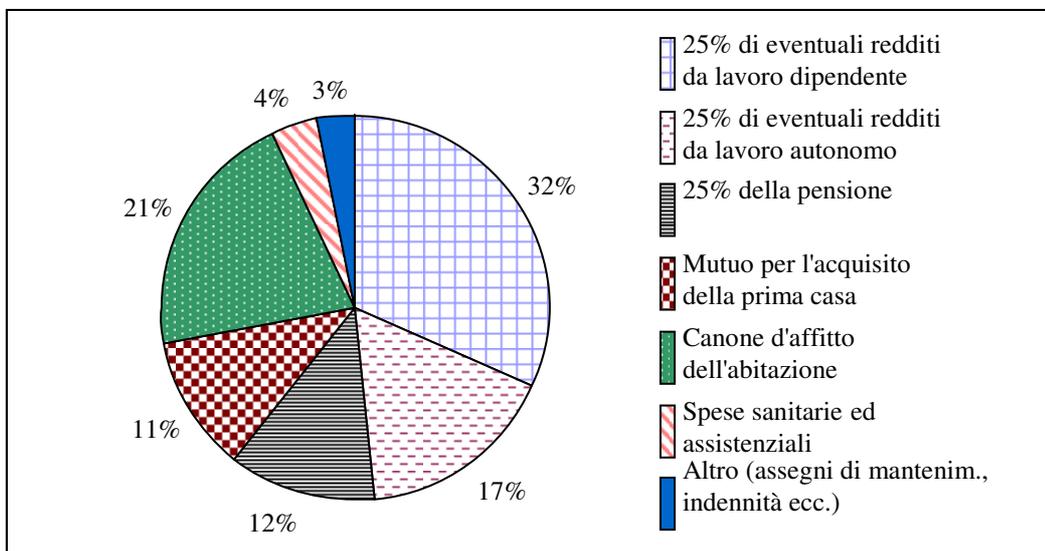


Figura 4 - Detrazioni considerate nel calcolo della soglia di reddito (%)



2.2.3 Istruttoria e accertamenti

Il D. Lgs. 237/1998 (art. 11), ha lasciato ampia discrezionalità anche relativamente ai modi e ai contenuti relativi alle attività di istruttoria, accertamenti e di eventuale collaborazione con soggetti esterni.

L'attività di verifica sui dati richiesti per l'ammissione al beneficio del RMI, svolta con controlli documentali e sul campo, è stata indirizzata all'accertamento della regolarità, legalità e legittimità di quanto dichiarato dai potenziali beneficiari della sperimentazione.

Nella fase istruttoria (accertamenti ex-ante) la maggior parte dei Comuni (oltre l'84%) si sono avvalsi dei servizi sociali e dei servizi di anagrafe. In caso di redditi dubbi dichiarati, il 53% dei Comuni sono ricorsi a verifiche più approfondite tramite l'Ufficio ICI, si sono rivolti al Catasto (28%), o hanno chiesto collaborazioni ad altri enti: Ufficio del lavoro (33%), Guardia di Finanza (18%), Ufficio imposte dirette (15%).

Per accertamenti sul campo è stata invece richiesta la collaborazione della Polizia municipale (il 45% dei Comuni). Inoltre, rilevante nella fase istruttoria sono state la collaborazione tra Comuni (18%), e il ricorso alle associazioni del privato sociale (18%).

Completata la fase istruttoria e definiti i beneficiari, i richiedenti esclusi dall'assegnazione del RMI possono fare, come è noto, ricorso presso il Comune. I richiedenti esclusi che hanno presentato ricorso costituiscono il 19% delle domande non accolte.

L'86% dei Comuni ha svolto accertamenti successivi sulla permanenza delle condizioni che hanno dato titolo ad usufruire del RMI. In tutta Italia la percentuale dei Comuni che hanno previsto accertamenti ex-post è alta, dal 76% dei Comuni del Centro al 100% dei Comuni del Nord-Ovest. I 39 Comuni, al secondo biennio di sperimentazione, hanno tutti effettuato accertamenti ex-post.

Gli accertamenti ex-post sono stati, nella maggioranza dei casi, di natura periodica (68%) ed effettuati – a detta dei responsabili intervistati – nei confronti dell'insieme dei percettori (77%) piuttosto che occasionali e su un campione casuale o su casi particolari che richiedevano una verifica. Si rivela, inoltre, una maggiore continuità negli accertamenti in quei territori dove la Guardia di Finanza aveva aperto delle indagini sui beneficiari, per le quali sono in corso dei processi.

Gli accertamenti sono stati eseguiti per verificare la permanenza dei requisiti amministrativi di accesso al RMI nel 35% dei Comuni, per la verifica dello stato di bisogno nel 33% dei Comuni, per accertare la partecipazione dei beneficiari ai programmi di inserimento nel 31% dei Comuni.

Al 31 dicembre 2003, su 21.079 famiglie beneficiarie del RMI oggetto di accertamento, a 2.432 (12%) è stata revocata la misura, ovvero, per ogni 9 nove nuclei indagati, in media, uno è stato escluso dal RMI. La percentuale delle revoche sugli accertamenti è distribuita in modo eterogenea nel territorio nazionale: risulta pari al 28% nei Comuni del Nord-Est, inferiore nel resto d'Italia: il 15% al Centro, l'11% al Sud e nelle Isole e il 9% nel Nord-Ovest.

In relazione all'oggetto degli accertamenti e ai soggetti prevalentemente coinvolti si presenta di seguito uno schema di sintesi.

Principali soggetti coinvolti negli accertamenti

SOGGETTI COINVOLTI	OGGETTO
Comune: <ul style="list-style-type: none"> • Anagrafe • Servizi sociali • Ufficio ICI • Annona 	<p>Tutti i Comuni utilizzano i propri uffici al fine di controllare la situazione dei richiedenti. Ciò tuttavia viene fatto con livelli diversi di approfondimento. Il più ricorrente di tutti è naturalmente l'incrocio di dati con l'anagrafe, e ciò è tanto più efficace quanto più tale incrocio avviene per mezzo di compatibilità informatiche tra i diversi sistemi di gestione delle informazioni.</p> <p>Si tratta di controlli effettuati generalmente a tappeto, da cui possono emergere situazioni di composizione familiare di fatto non corrispondente al dichiarato.</p> <p>Meno frequenti i controlli nell'ambito dei servizi sociali, necessari soprattutto nelle città più grandi, dove le persone non sono conosciute, per verificare l'utilizzo di eventuali benefici.</p> <p>In alternativa al Catasto o all'Ute (v. dopo), si richiedono controlli all'Ufficio Ici (da cui si desume indirettamente la presenza di proprietà).</p> <p>Talvolta (raramente) si richiede all'Annona (struttura di vigilanza sul commercio di generi alimentari) verifiche in merito ad attività commerciali, in aggiunta a quanto richiesto all'Ufficio del Pubblico Registro.</p>
Catasto¹¹ Ute-Ufficio tecnico erariale	<p>Si tratta di accertamenti sulle proprietà immobiliari e sui terreni. Ciò richiede visure catastali per immobili e terreni, presso il Catasto, o in alternativa richieste all'Ute - Ufficio tecnico erariale (utile in modo particolare per la verifica del valore degli immobili e dei terreni e del relativo reddito imponibile edilizio e fondiario).</p>
Ufficio del Registro	<p>All'Ufficio del Registro si verifica la posizione di soggetti (generalmente "sospetti") attraverso la presenza di posizioni Iva e di versamenti di imposte indirette. Si verifica in particolarmente la presenza di attività non dichiarate.</p>
Direzione regionale delle entrate-Ufficio imposte dirette	<p>La richiesta di accertamenti (a tappeto o a campione) viene qui svolta per verificare la situazione reddituale dichiarata (tipicamente la dichiarazione Irpef).</p>
Ufficio di collocamento	<p>Si verifica se il soggetto in RMI sia ricompreso tra i lavoratori disoccupati, inoccupati, in mobilità.</p>
Ufficio di collocamento	<p>Si verifica se il soggetto in RMI sia ricompreso tra i lavoratori disoccupati, inoccupati, in mobilità.</p>
Inps	<p>Si verifica - generalmente per gli ultrasessantenni - l'eventuale presenza e consistenza di entrate da pensione</p>
Inail	<p>Si verifica la eventuale presenza e consistenza di entrate da pensione di invalidità</p>
Polizia municipale	<p>La vigilanza urbana viene generalmente coinvolta non solo per "accertare" situazioni reddituali o patrimoniali nascoste (per esempio eventuale lavoro sommerso), ma per verificare il "tenore di vita"</p>
Altri: <ul style="list-style-type: none"> • Ministero del Tesoro • Ufficio IVA • Camere di Commercio • Pubblica istruzione • Tribunale • Autorità giudiziaria • Motorizzazione civile • Provincia • Casa di Riposo • Museo Civico • Informagiovani • Istituti professionali 	<p>Si tratta di verifiche svolte su casi particolari:</p> <p>Al Ministero del Tesoro si verificano le pensioni dei dipendenti statali e di reversibilità.</p> <p>Agli uffici della Pubblica Istruzione la frequenza scolastica di figli minori</p> <p>Al Tribunale per verificare procedimenti penali a carico del richiedente</p> <p>All'Autorità giudiziaria la presenza di beni posti sotto sequestro</p> <p>Alla Motorizzazione civile la proprietà di autoveicoli</p>

¹¹ Le visure catastali e le richieste all'Ute si sono rivelate come particolarmente problematiche: si tratta di uffici generalmente oberati di lavoro che hanno scarsa capacità di affrontare le richieste in tempi rapidi; nel caso delle visure catastali si lamenta talvolta l'onerosità dell'operazione. Emblematico a questo proposito il caso del Comune di Barrafranca, dove l'amministrazione comunale si sarebbe vista costretta a pagare di tasca propria 10.000 lire all'ufficio del catasto per ogni visura catastale richiesta.

Tra i Comuni che, nel corso dei due bienni di sperimentazione, hanno incontrato maggiori difficoltà o si sono mostrati maggiormente attenti all'attività di accertamento, si segnalano alcuni casi più significativi.

Difficoltà nell'accertamento ex-post dei requisiti si riscontrano un po' in tutta Italia, dalla Sicilia alla Puglia, al Piemonte. In Italia, del resto, manca, anche per via della tradizionalmente scarsa entità delle erogazioni *means tested*, un'abitudine ai controlli incrociati sui redditi più bassi, essendo l'amministrazione finanziaria prevalentemente orientata al recupero del gettito fiscale tra i soggetti più abbienti. Particolarmente problematica a questo proposito si è rivelata la situazione dei Comuni della provincia di Enna, nei quali la Guardia di Finanza, a fine maggio 2001, ha denunciato per truffa allo Stato e dichiarazione mendace 859 dei 7.969 beneficiari del RMI.

Il maggior punto critico nell'accertamento è risultato la verifica del **lavoro nero**. A *Centuripe*, per porre rimedio a tale fenomeno si è deciso di sospendere il sussidio a quanti rifiutavano la chiamata da parte dell'Ufficio di Collocamento. Si è inoltre cercato di incrementare il numero delle ore da dedicare settimanalmente ai programmi di reinserimento, sotto pena di revoca del sussidio. Entrambe queste misure hanno però creato tensioni tra beneficiari e amministrazione e frustrazioni professionali nelle assistenti sociali, chiamate ad investire una parte crescente del loro tempo nel monitoraggio "fiscale" dei singoli casi.

A *Leonforte*, in seguito alla ripetuta ricezione, da parte dei beneficiari, di certificati medici per ottenere l'esonero dalla partecipazione ai programmi di inserimento, i responsabili del programma si sono dichiarati "impotenti" di fronte a questo problema. I referenti del RMI intervistati a *Catenanuova* e *Barrafranca* sono concordi nel ritenere che gli accertamenti svolti dal Comune sui redditi "zero" o irregolari, non abbia dato buoni risultati per due ordini di motivi: le contenute risorse finanziarie a disposizione dell'ente per poter investire su questa partita e i rapporti di conoscenza pregressa tra le persone. A loro parere gli accertamenti dovrebbe essere affidati ad un organo regionale o, anche, distrettuale, comunque in certa misura "super partes".

D'altra parte diversa è la posizione di altri Comuni piccoli come *Fabrica di Roma* e *Gallese* dove – sostengono i responsabili - il veloce flusso di informazioni è da deterrente alle dichiarazioni mendaci, che in altro modo sarebbero facilmente contestate.

Riguardo agli accertamenti, le principali criticità emerse possono essere così riassunte:

- Eccessiva onerosità dell'intera 'partita' – in termini di risorse organizzative, umane, finanziarie dedicate. Anche a causa delle incertezze in merito alle prospettive future, diversi degli ex-39 Comuni che nella I sperimentazione avevano molto investito sui controlli hanno dovuto ridimensionare di molto queste attività;

- Mancata attribuzione di responsabilità, soprattutto ad un livello sovra-comunale - gli affiancamenti più "istituzionali" e *super partes* (Guardia di Finanza, Inps, ecc.) sono stati difficili e sporadici.

2.3 Le domande presentate e accolte

La II sperimentazione del RMI ha visto complessivamente, per i 268 Comuni di cui si hanno a disposizione i dati¹², un numero di domande presentate pari a 76.389, il 62,2% delle quali (47.527) sono state accolte. Appare ancora una volta cruciale operare una distinzione tra i 39 Comuni rientranti nella I sperimentazione e i restanti 267, oltre che analizzare l'evoluzione delle domande tra la I e la II sperimentazione con riferimento ai Comuni "più vecchi".

Tabella 8 - Le domande presentate e accolte: un confronto tra I e II sperimentazione

	<i>N. domande presentate</i>	<i>Numero domande accolte</i>	<i>Numero domande non accolte</i>	<i>% accolte/ presentate</i>
39 Comuni I sperimentazione (anni 1998-2000)	55.522	34.730	20.792	62,5
<i>Dati esclusi i Comuni di Catania e Napoli</i>	<i>34.297</i>	<i>23.670</i>	<i>10.627</i>	<i>69,0</i>
39 Comuni II sperimentazione (anni 2000-2003)	43.814	27.437	16.377	62,6
<i>Dati esclusi i Comuni di Catania e Napoli</i>	<i>30.401</i>	<i>21.831</i>	<i>8570</i>	<i>71,8</i>
267 Comuni II sperimentazione (anni 2000-2003)	32.575	20.090	10.273	61,7
Totale II sperimentazione (anni 2000-2003)	76.389	47.527	26.586	62,2
<i>Totale II sperimentazione esclusi Catania e Napoli</i>	<i>62.976</i>	<i>41.921</i>	<i>18.843</i>	<i>66,6</i>

Nel confronto tra I e II sperimentazione per le amministrazioni comunali che hanno fatto parte di entrambe si nota un consistente decremento nelle domande presentate, e di conseguenza delle accolte: da 55.522 del biennio 1998-2000 si passa al 21% in meno nel periodo compreso tra il 2000 ed il 2003.

Considerare il dato complessivo risulta, però, fuorviante, a causa di alcune situazioni particolari che hanno un peso notevole sull'aggregato.

Vi è innanzitutto da segnalare il caso di Napoli. Nel biennio 1999-2000 il numero di domande presentate e successivamente accolte era rispettivamente pari a 18.873 e a 8.895 unità; nel corso della II sperimentazione questi numeri si sono consistentemente ridimensionati, a causa, a detta dei responsabili intervistati, di una inadeguatezza delle risorse finanziarie rispetto alle necessità di "mantenimento" delle famiglie originariamente accolte. In effetti, con riferimento alla II sperimentazione non ha molto

¹² Questi 268 Comuni comprendono i 39 Comuni della I sperimentazione e 229 dei 267 Comuni (pari all'85,7%) entrati a far parte del RMI a partire dalla II.

senso individuare il numero di domande presentate perché dal 1° gennaio 2001 al 30 giugno 2003 i beneficiari in carico sono risultati essere quelli già ammessi precedentemente, che sono andati progressivamente esaurendosi, mentre da quella data in poi non sono state accettate nuove domande (se non quelle in sospeso), e le nuove ammissioni sono avvenute esclusivamente per inoltro d'ufficio; tra il gennaio 2001 e il giugno 2003 le nuove famiglie inserite sono state 591 e al 31 dicembre 2003 quelle rimaste in carico erano pari a 208¹³.

In controtendenza rispetto al decremento delle domande presentate e successivamente accolte nella II sperimentazione rispetto al biennio precedente, il caso del Comune di Catania all'interno del quale le domande subiscono un consistente incremento: da 2.352 domande presentate nel corso della I sperimentazione a 12.822 presentate nella II. Questo consistente incremento deriva dall'ampliamento delle Municipalità coinvolte in questa II sperimentazione: se nella prima erano state coinvolte solo le zone di Monte Po, Librino e S. Giuseppe La Rena, nel triennio successivo il RMI è stato implementato nell'intero territorio.

Scorpendo dunque, sia per la I che per la II sperimentazione il numero di domande presentate e accolte presso i Comuni di Napoli e Catania dai dati aggregati si ottiene che per quanto concerne le domande presentate si registra una diminuzione dell'11,4% (da 34.297 a 30.401), per quanto riguarda le domande accolte il decremento è pari al 7,8% (da 23.670 diventano 21.831).

Le ragioni di tale decremento, seppur più contenuto rispetto a quanto evidenziato appena sopra, sono innanzitutto da attribuirsi alla mancanza di una prospettiva pluriennale di sviluppo della misura la qual cosa ha sicuramente contribuito ad alimentare tensioni, incertezze ed anche cautele tra i Comuni coinvolti nella seconda tornata.

A questo si deve poi aggiungere lo "sfilacciamento" della II sperimentazione su più di due anni, che, a parità (circa) di risorse stanziare rispetto alla prima fase, ha comportato per i Comuni la necessità di graduare l'impiego a scapito delle domande annualmente accolte. Il timore abbastanza generalizzato era quello di alimentare aspettative e di avviare ad attività di inserimento soggetti per i quali non sarebbe poi stato possibile garantire una continuità di supporto. Ecco che allora in diversi Comuni sono stati previsti dei criteri di priorità all'accesso o ancora la selezione dei potenziali beneficiari è avvenuta attraverso frequenti aperture e chiusure dei bandi di accesso. In pochi altri, sulla scorta dell'esperienza precedente si è potenziata la partita accertamenti in fase istruttoria, al fine di appurare l'effettivo stato di bisogno dei richiedenti il RMI; questa pratica, oltre a ridurre il numero delle domande accolte pare abbia funzionato anche da disincentivo alla presentazione di domande "non in regola". E' questo il caso del Comune di Civita Castellana (Viterbo) dove, nella II sperimentazione, la percentuale di domande non accolte è risultata decisamente più elevata di quella rilevata nella I

¹³ Di seguito si presenta una sintetica esemplificazione relativa al numero di nuclei in carico presso il Comune di Napoli nel corso della II sperimentazione:

Periodo di riferimento	n. medio nuclei beneficiari
Gennaio - Dicembre 2001	3856
Gennaio - Dicembre 2002	3676
Gennaio - Giugno 2003	3772
Giugno - Dicembre 2003	213 (tranne Agosto con soli 32)

sperimentazione in virtù del più riuscito monitoraggio della situazione reddituale dei richiedenti da parte dell'amministrazione comunale. Peculiare, infine, il caso di Canepina e Corchiano sempre nel viterbese, dove il contenimento delle domande presentate nella II sperimentazione sarebbe da attribuire, secondo il responsabile del procedimento, alla riuscita della misura, che in entrambi i Comuni sarebbe risultata fondamentale nella risoluzione di molte situazioni di disagio.

L'incidenza delle domande accolte in rapporto alle famiglie residenti, sempre con riferimento ai 39 Comuni, evidenzia valori medi per le sub-aree geografiche ricompresi tra 0,25% per l'area Nord-Occidentale e 4,50% per le Isole, per un valore medio complessivo pari a 2,36%; considerando l'incidenza riferita ai singoli Comuni tra tutti "spicca" il Comune di Orta di Atella con una percentuale di domande accolte sulle residenti pari al 51,7%, vi sono poi, sempre con valori elevati, il Comune di Cutro con il 40,7%, il Comune di Isola di Capo Rizzuto con il 36,8%, San Giovanni in Fiore con il 21,8% e Bernalda con il 12,5%. Valori sensibilmente più bassi si registrano al Nord dove è presente la percentuale più bassa, pari allo 0,03% per quanto riguarda il Comune di Genova. Questo andamento sembra riproporsi anche per quanto concerne il rapporto tra famiglie in carico e famiglie residenti.

Tale disomogenea distribuzione del rapporto tra domande accolte e famiglie residenti può essere ricondotta ad una serie di fattori quali: a) una diversa efficacia nel raggiungimento della platea dei beneficiari; b) differenti condizioni di bisogno ed una conseguente maggiore incidenza nel Mezzogiorno di famiglie in condizioni socio-economiche precarie; c) una discrezionalità sia nell'interpretazione che nell'applicazione dei criteri di accesso: in molti casi si è intervenuti a livello locale per adattare i requisiti previsti dal decreto alle specificità del proprio territorio e questo ha senz'altro contribuito a generare differenti condizioni all'ingresso; d) una diffusa inadeguatezza dei controlli sui redditi dichiarati, dovuta, oltre che alle carenze organizzative e di organico interne ai Comuni, in buona parte anche alla scarsa dimestichezza, anche per via della tradizionalmente scarsa entità delle erogazioni *means tested* in Italia, con i controlli incrociati sui redditi più bassi.

E' interessante ora analizzare il legame esistente tra nuclei familiari usciti dalla misura e domande accolte, laddove per nuclei "usciti" si intendono le famiglie che hanno cessato di godere del RMI per superamento della condizione di bisogno (ad esempio per aver trovato un lavoro), per abbandono dei programmi di inserimento o per altri motivi (ad esempio per cambio di residenza, decesso, ricovero in istituto).

Nella ricognizione di questi dati, per i 39 Comuni originari, vi sono alcuni valori mancanti (in particolare per quanto riguarda i Comuni di Nichelino, Alatri, Canepina e Civita Castellana), a causa della difficoltà di scorporo da parte delle amministrazioni comunali dei dati della II sperimentazione da quelli della prima. Al di là di questi valori non disponibili un dato emergente è quello, ancora una volta, di una rilevante eterogeneità nella distribuzione dell'incidenza tra famiglie uscite e domande accolte per area geografica. Innanzitutto appare evidente il dato relativo al Comune di Rovigo che, con l'85,2% dei nuclei familiari usciti rispetto alle domande accolte, si discosta di molto dalla media complessiva per i 39 Comuni, pari a 15,9%. L'ingresso nel RMI pare dunque sia stato inteso all'interno di questo Comune, più che negli altri, come un progetto a termine, per cui al raggiungimento di una certa stabilità e al superamento della condizione di bisogno è seguita l'uscita dalla misura. Questo non è poi così

scontato se si osservano i valori registrati nell'area meridionale del paese, dove ai valori alti registrati nei rapporti tra famiglie in carico e famiglie residenti si associano valori molto bassi nell'uscita dalla misura. Peculiare in questo senso è il caso del Comune di Isola di Capo Rizzuto dove nessun nucleo familiare è uscito dalla misura in questi tre anni della II sperimentazione; un percentuale molto bassa si trova anche a Reggio Calabria (10 nuclei familiari usciti su 1627 domande accolte) e comunque, ad eccezione dei Comuni di Andria, Caserta, Foggia e Grassano, gli altri Comuni di questa area territoriale si collocano tutti abbondantemente al di sotto della media. Questi valori risultano sintomatici di una tendenza diffusa, sia da parte dei beneficiari che delle amministrazioni comunali coinvolte, nell'interpretare la misura come continuativa nel tempo, per cui, una volta entrati a farne parte, viene data come assodata la permanenza all'interno della stessa. Nella particolarità di Isola di Capo Rizzuto, secondo il parere del responsabile del procedimento, l'analisi degli esiti sui beneficiari, farebbe registrare il totale mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Le cause a monte della difficoltà di uscire da una condizione di bisogno sono rinvenibili soprattutto nella mancanza di reali prospettive lavorative sul territorio; in qualche caso sembrano anche essersi evidenziate – pur nella limitatezza della misura di integrazione offerta dal RMI – elementi indicatori dell'agire di una qualche trappola di povertà, nella quale la presenza di una forma di reddito fisso avrebbe agito da disincentivo alla ricerca di un'occupazione.

Tabella 9 - Le domande presentate e accolte: un'analisi per area geografica dei 267 Comuni

Area geografica	N. domande presentate (anni 2000-2003)	Numero domande accolte (anni 2000-2003)	Numero domande non accolte (anni 2000-2003)	% accolte/presentate
<i>Italia Nord-Orientale</i>	587	435	152	74,1
<i>Italia Centrale</i>	5.227	3.275	1.952	62,7
<i>Italia Meridionale</i>	23.738	14.660	9.078	61,8
<i>Isole</i>	3.023	1.720	1.303	56,9
Totale aree	32.575	20.090	12.485	61,7

La Tabella 9 non comprende la voce Italia Nord-Occidentale in quanto i 4 Comuni di questa zona d'Italia fanno tutti parte dei 39 della I sperimentazione.

Tabella 10 - Le domande presentate e accolte: un'analisi per patto territoriale dei 267 Comuni

Patto territoriale	N. domande presentate (anni 2000-2003)	Numero domande accolte (anni 2000-2003)	Numero domande non accolte (anni 2000-2003)	domande accolte / domande presentate (%)
Bari (6 Comuni)	5.449	3.164	2.285	58,1
Caltanissetta (14 Comuni)	3.390	2.788	602	82,2
Caserta (11 Comuni)	7.001	4.129	2.872	59,0
Enna (12 Comuni)	1.231	666	564	54,1
Frosinone (29 Comuni)	3.949	2.471	1.478	62,6
Massa Carrara (13 Comuni)	1.278	804	474	62,9
Matera (21 Comuni)	3.777	2.337	1.440	61,9
Oristano (69 Comuni)	1.486	954	532	64,2
Rovigo (35 Comuni)	587	435	152	74,1
Vibo Valentia (18 Comuni)	4.295	2.252	2.043	52,4
Totale patti	32.443	20.000	12.443	61,6

L'analisi dell'incidenza delle famiglie uscite sul totale delle domande accolte con riferimento ai 267 Comuni evidenzia un tasso di uscita più basso di quanto osservato a livello complessivo per i 39 Comuni: il valore medio è infatti pari al 10,9% contro il 15,9% dei "vecchi" Comuni.

Dall'analisi per patto territoriale si evince come, al di là dei territori di Rovigo (con una percentuale pari al 35,4%), Oristano (25,8%) e Caserta (21,7%) gli altri registrino delle incidenze molto più contenute, in linea con quanto precedentemente affermato, ovvero una certo "attaccamento" delle famiglie alla misura (si vedano ad esempio i valori del Patto di Caltanissetta e di Vibo Valentia).

Tabella 11 - Le famiglie che hanno beneficiato della misura: un'analisi per area geografica dei 267 Comuni

Area geografica	Numero domande accolte (anni 2000-2003)	Famiglie in carico al 31/12/2003	Famiglie uscite dalla misura (anni 2000-2003)	% famiglie uscite/ domande accolte
Italia Nord-Orientale	435	285	154	35,4
Italia Centrale	3.275	2.028	223	6,8
Italia Meridionale	14.660	8.023	1.517	10,3
Isole	1.720	1.128	293	17,0
Totale aree	20.090	11.464	2.187	10,9

La tabella non comprende la voce Italia Nord-Occidentale in quanto i 4 Comuni di questa zona d'Italia fanno tutti parte dei 39 della I sperimentazione.

Tabella 12 - Le famiglie che hanno beneficiato della misura: un'analisi per patto territoriale dei 267 Comuni

Patto territoriale	Numero domande accolte (anni 2000-2003)	Famiglie in carico al 31/12/2003	Famiglie uscite dalla misura (anni 2000-2003)	% famiglie uscite / domande accolte
Bari (6 Comuni)	3.164	2.223	244	7,7
Caltanissetta (14 Comuni)	2.788	573	33	1,2
Caserta (11 Comuni)	4.129	2.248	898	21,7
Enna (12 Comuni)	666	388	45	6,8
Frosinone (29 Comuni)	2.471	1.348	145	5,9
Massa Carrara (13 Comuni)	804	680	78	9,7
Matera (21 Comuni)	2.337	1.567	275	11,8
Oristano (69 Comuni)	954	657	246	25,8
Rovigo (35 Comuni)	435	285	154	35,4
Vibo Valentia (18 Comuni)	2.252	1415	58	2,6
Totale patti	20.000	11.384	2.176	10,9

Infine, appare interessante analizzare la distribuzione delle famiglie uscite dalla misura per motivo prevalente: laddove ci si trova di fronte ad un'uscita dalla sperimentazione, nella maggior parte dei casi (69%) questa è avvenuta per superamento della condizione di bisogno. A questo riguardo è l'Italia meridionale che si attesta su valori più elevati, con una percentuale della sub-area superiore all'80%.

Tabella 13 – Famiglie uscite dalla misura per motivo

Area geografica	Famiglie uscite dalla misura (anni 2000-2003)	Famiglie uscite per superamento della condizione di bisogno	Famiglie uscite per abbandono dei programmi di inserimento	Famiglie uscite per altri motivi
Italia Nord-Occidentale				
39 Comuni	167	46,9	23,9	29,2
267 Comuni	-	-	-	-
Totale sub-area	167	46,9	23,9	29,2
Italia Nord-Orientale				
39 Comuni	127	49,4	25,8	24,7
267 Comuni	154	56,1	26,8	17,2
Totale sub-area	281	51,9	26,2	21,9
Italia centrale				
39 Comuni	314	49,5	21,2	29,2
267 Comuni	223	58,7	21,5	19,7
Totale sub-area	537	52,2	21,3	26,4
Italia meridionale				
39 Comuni	2.373	77,9	9,6	12,4
267 Comuni	1.517	84,9	9,5	5,6
Totale sub-area	3.890	80,5	9,6	9,8
Isole				
39 Comuni	1.377	58,1	25,7	16,2
267 Comuni	293	59,4	17,0	23,6
Totale sub-area	1.670	58,5	22,9	18,5
Totale aree	6.545	69,2	15,2	15,6

Tabella 14 - Le domande presentate e accolte: un'analisi per i 39 Comuni

Area geografica	Comune	Famiglie residenti (anno 2001)	N. domande presentate (anni 2000-2003)	Numero domande accolte (anni 2000-2003)	Numero domande non accolte (anni 2000-2003)	% accolte/ presentate	% accolte/ famiglie residenti	
Italia Nord-Occidentale								
	Cologno Monzese	18.743	858	425	433	49,5	2,27	
	Genova	274.425	158	95	63	60,1	0,03	
	Limbrate	11.694	212	189	23	89,2	1,62	
	Nichelino	18.459	144	114	30	79,2	0,62	
Totale sub-area		323.321	1.372	823	549	60,0	0,25	
Italia Nord-Orientale								
	Rovigo	20.163	193	149	44	77,2	0,74	
Italia centrale								
	Alatri	8.967	120	72	48	60,0	0,80	
	Canepina	1.139	12	12	0	100,0	1,05	
	Civita Castellana	5.552	101	42	59	41,6	0,76	
	Corchiano	1.253	19	17	2	89,5	1,36	
	Fabrica di Roma	2.517	81	81	0	100,0	3,22	
	Gallese	1.129	24	23	1	95,8	2,04	
	Massa	25.937	1.227	540	687	44,0	2,08	
	Monterosi	850	13	11	2	84,6	1,29	
	Onano	531	11	7	4	63,6	1,32	
	Pontecorvo	4.455	375	235	140	62,7	5,27	
Totale sub-area		52.330	1.983	1.040	943	52,4	1,99	
Italia meridionale								
	Andria	30.736	2.784	1.539	1.339	53,5	5,01	
	Bernalda	4.128	893	518	375	58,0	12,55	
	Caserta	25.948	2.173	1.704	469	78,4	6,57	
	Cutro	4.085	2.141	1.662	479	77,6	40,69	
	Foggia	50.778	2.528	2.435	93	96,3	4,80	
	Grassano	2.164	249	117	132	47,0	5,41	
	Isernia	7.290	525	405	56	77,1	5,56	
	Isola di Capo Rizzuto	4.597	2.034	1.691	343	83,1	36,78	
	L'Aquila	25.800	843	738	105	87,5	2,86	
	Napoli	337.787	591	443	148	75,0	0,13	
	Nardo di Pace	518	81	63	18	77,8	12,16	
	Orta di Atella	4.061	2.292	2.100	192	91,6	51,71	
	Reggio Calabria	63.264	4.275	1.627	2.648	38,1	2,57	
	San Giovanni in Fiore	6.910	1.517	1.508	9	99,4	21,82	
Totale sub-area		568.066	23.020	16.550	6.406	71,9	2,91	
Isole								
	Agira*	3.050	386	366	20	94,8	12,00	
	Barrafranca	4.512	100	67	33	67,0	1,48	
	Catania	113.594	12.822	5.163	7.659	40,3	4,55	
	Catenanuova	1.748	213	180	33	84,5	10,30	
	Centuripe	2.332	222	218	4	98,2	9,35	
	Enna	10.823	Non sono state presentate domande nuove					
	Leonforte	5.032	186	166	20	89,2	3,30	
	Oristano	11.179	572	475	97	83,0	4,25	
	S. Nicolò D'Arcidano	944	76	40	36	52,6	4,24	
	Sassari	43.938	2.669	2.200	469	82,4	5,01	
Totale sub-area		197.152	17.246	8.875	8.371	51,5	4,50	
Totale aree		1.161.032	43.814	27.437	16.313	62,6	2,36	

Tabella 15 - Le famiglie che hanno beneficiato della misura: un'analisi per i 39 Comuni

Area geografica	Comune	Famiglie residenti (anno 2001)	Famiglie in carico al 31/12/2003	% famiglie in carico/ famiglie residenti	Famiglie uscite dalla misura (anni 2000-2003)	% famiglie uscite / domande accolte
Italia Nord-Occidentale						
	Cologno Monzese	18.743	92	0,49	121	28,5
	Genova	274.425	55	0,02	29	30,5
	Limbrate	11.694	169	1,45	17	9,0
	Nichelino	18.459	138	0,75	n.d.	n.d.
Totale sub-area		323.321	454	0,14	167	20,3
Italia Nord-Orientale						
	Rovigo	20.163	57	0,28	127	85,2
Italia centrale						
	Alatri	8.967	265	2,96	n.d.	n.d.
	Canepina	1.139	4	0,35	n.d.	n.d.
	Civita Castellana	5.552	143	2,58	n.d.	n.d.
	Corchiano	1.253	12	0,96	9	52,9
	Fabrica di Roma	2.517	55	2,19	27	33,3
	Gallese	1.129	23	2,04	4	17,4
	Massa	25.937	350	1,35	192	35,6
	Monterosi	850	22	2,59	0	0,0
	Onano	531	13	2,45	6	85,7
	Pontecorvo	4.455	188	4,22	76	32,3
Totale sub-area		52.330	1.075	2,05	314	30,2
Italia meridionale						
	Andria	30.736	928	3,02	575	45,2
	Bernalda	4.128	449	10,88	73	14,1
	Caserta	25.948	1.704	6,57	469	27,5
	Cutro	4.085	1.662	40,69	77	4,6
	Foggia	50.778	2.046	4,03	672	27,6
	Grassano	2.164	117	5,41	25	21,4
	Isernia	7.290	253	3,47	21	5,2
	Isola di Capo Rizzuto	4.597	1.691	36,78	0	0,0
	L'Aquila	25.800	685	2,66	53	7,2
	Napoli	337.787	208	0,06	n.d.	n.d.
	Nardo di Pace	518	63	12,16	10	15,9
	Orta di Atella	4.061	1.908	46,98	192	9,1
	Reggio Calabria	63.264	1.586	2,51	10	0,6
	San Giovanni in Fiore	6.910	1.082	15,66	196	13,0
Totale sub-area		568.066	14.382	2,53	2.373	14,3
Isole						
	Agira*	3.050	277	9,08	81	22,1
	Barrafranca	4.512	558	12,37	n.d.	n.d.
	Catania	113.594	4.273	3,76	890	17,2
	Catenanuova	1.748	165	9,44	15	8,3
	Centuripe	2.332	119	5,10	97	44,5
	Enna	10.823	321	2,97	76	n.d.
	Leonforte	5.032	596	11,84	n.d.	n.d.
	Oristano	11.179	308	2,76	167	35,2
	S. Nicolò D'Arcidano	944	37	3,92	3	7,5
	Sassari	43.938	1.767	4,02	48	2,2
Totale sub-area		197.152	8.421	4,27	1.377	15,5
Totale aree		1.161.032	24.389	2,10	4.358	15,9

2.4 Gli aspetti organizzativi e gestionali

La sperimentazione del RMI è stata gestita principalmente in due modi: la gestione è stata completamente affidata ai servizi amministrativi o sociali preesistenti, o alla struttura esistente si è aggiunto un apposito ufficio RMI.

La scelta di affidare ad uffici comunali preesistenti la gestione del RMI è stata fatta da circa il 67% dei Comuni, nel 21% dei casi è stato, invece, creato un apposito ufficio RMI con personale dedicato. La scelta di costituire un apposito ufficio RMI è prevalente (il 75% dei casi) nei Comuni del Nord-Ovest, mentre in tutto il resto d'Italia prevale l'affido ad altri uffici comunali, con il picco dell'89% dei Comuni nel Nord-Est.

I Comuni, oggetto di due bienni di sperimentazione, hanno sensibilmente percepito l'aumento di efficienza accumulato nel tempo. Tra questi Comuni che hanno gestito direttamente il servizio o lo hanno affidato, si segnalano alcuni casi più significativi.

Nel Comune di Cologno Monzese la gestione organizzativa è stata affidata ad un apposito ufficio, con carattere prettamente amministrativo e con compiti di raccolta, esame delle domande, presa in carico e determinazione dell'integrazione spettante.

Al contrario a Sassari la gestione è rimasta interna, ma si è passati, tra le due fasi, da una organizzazione di tipo amministrativo ad una, centrata sui programmi di inserimento, prevalentemente tecnica. In considerazione di ciò si è deciso di affidare la responsabilità del progetto RMI non più ad un amministrativo ma ad un assistente sociale che veniva però supportato dall'ufficio amministrativo.

A Civita Castellana la gestione della misura è stata affidata al segretario comunale. L'ufficio RMI del Comune è stato così organizzato:

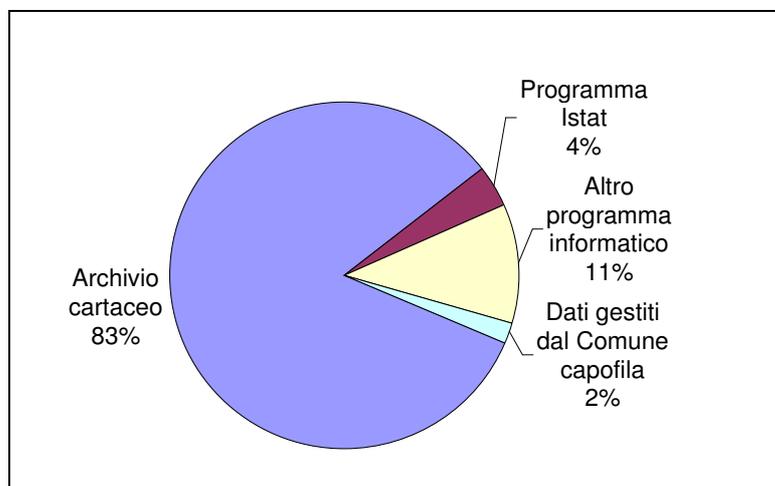
- un impiegato comunale ha gestito materialmente i contatti con i potenziali beneficiari, ha ricevuto le domande ed ha istruito le pratiche;
- un assistente sociale ha collaborato a tempo parziale con il Comune, occupandosi di valutare i diversi bisogni e le diverse attitudini dei potenziali utenti;
- infine una Commissione, formata dal segretario comunale, un ragioniere e un impiegato, ha seguito la fase istruttoria, dando un parere definitivo sull'opportunità o meno di accogliere la domanda, così come sulla risoluzione di eventuali accertamenti.

A detta del responsabile del servizio, quest'ultimo elemento, grazie alla collaborazione di più persone, è stato fondamentale per garantire una maggiore conoscenza delle problematiche di ciascun utente, favorendo così una migliore capillarità della misura sul territorio.

In diversi Comuni è stata registrata disorganizzazione all'interno degli uffici dei servizi sociali e, in particolare, mancata chiarezza nell'attribuzione delle funzioni. A Nichelino dove la misura veniva gestita, durante la I sperimentazione, in collaborazione tra due enti (Comune e Sal) si sono avuti dei problemi dovuti molto probabilmente – a detta del responsabile - alla mancata definizione del “chi fa che cosa”.

Altro punto critico ha riguardato la gestione dei dati relativi ai beneficiari. Ai Comuni era stato fornito dall'ISTAT un apposito software per la gestione dei dati, ma, a causa della complessità per la sua implementazione, lo ha adottato solo il 4% dei Comuni, preferendo per ben l'83% un archivio cartaceo; nell'11% dei casi sono stati invece utilizzati appositi programmi informatici generalmente predisposti dal CED locale.

Figura 5 Gestione dei dati relativi ai beneficiari del RMI



Per quanto riguarda il personale, le soluzioni adottate nella gestione della sperimentazione sono state diverse:

- *alcuni Comuni hanno lavorato con il personale già in servizio, spesso riallocandolo;*
- *altri hanno aggiunto alle proprie, risorse e competenze esterne, creando in questo modo un gruppo di lavoro misto;*
- *altri ancora si sono affidati in via prevalente a persone o ad agenzie esterne.*

Il 30% delle persone che lavorano alla gestione del RMI sono impiegate a tempo pieno, il 39% a tempo parziale e il 31% occasionalmente.

Con riferimento al personale, la sperimentazione ha coinvolto anche aspetti di ruolo professionale e di dotazione di organico. La mancanza nei Comuni piccoli di un assistente sociale (Catenanuova, San Giovanni in Fiore, Monterosi) ha fortemente influenzato la possibilità di apportare miglioramenti, soprattutto ai programmi di inserimento. In questi Comuni la misura è stata gestita da pochi amministrativi che hanno dovuto farsi carico sia della gestione degli adempimenti amministrativi, che del rapporto con l'utenza.

Punto critico generalizzato nella gestione della misura nella II sperimentazione è la riduzione dei fondi e dell'organico destinati alla misura nei Comuni, a causa dei quali: il Comune dell'Aquila si è privato della gestione informatica dei dati; il Comune di Massa non ha continuato il monitoraggio degli esiti della misura, attivato durante la I sperimentazione; nel Comune di San Nicola D'Arcidano l'alto turnover del personale non ha consentito l'instaurarsi di quel necessario rapporto di fiducia che deve sussistere tra i beneficiari e l'ufficio del servizio sociale; nel Comune di Nichelino nel corso della II sperimentazione sono state trasferite le funzioni dal Comune ad un Consorzio

Intercomunale, alla base di questa scelta essendoci l'onerosità della gestione della misura in termini di tempo e di risorse coinvolte.

Nel caso dei Comuni limitrofi di piccole dimensioni, c'è stato il tentativo di creare esperienze associative che spesso non ha riscontrato successo, ma ha rappresentato comunque una prima collaborazione tra Comuni.

In generale, il mondo imprenditoriale è entrato assai limitatamente nella rete di supporto ai programmi di inserimento, e da diversi Comuni è stato sollecitato al proposito la costruzione di strumenti di incentivazione e di raccordo stabile al fine di favorire formazione e inserimento dei beneficiari RMI in percorsi occupazionali.

Riguardo agli accertamenti, le principali criticità emerse possono essere così riassunte:

- ✓ *Scarsa distinzione dei ruoli e delle competenze, specie tra personale tecnico ("sociale") e personale amministrativo; soprattutto nei Comuni di piccole dimensioni la mancanza dell'assistente sociale ha fortemente penalizzato l'attuazione di percorsi di inserimento mirati ed individualizzati;*
- ✓ *Frequente inadeguatezza organizzativa dei servizi coinvolti sia in termini di sottodotazione di organico che di mancanza di supporto tecnico;*
- ✓ *Inadeguatezza del sistema informativo utilizzato per la gestione dei dati a monitoraggio della sperimentazione.*

III Parte: I programmi di integrazione sociale

3.1 Gli interventi di integrazione sociale

L'analisi delle attività di integrazione sociale ricopre un ruolo essenziale nella verifica del funzionamento della misura RMI.

A tal proposito è importante sottolineare che gli interventi di integrazione possono essere valutato da un duplice punto di vista:

- in primo luogo in riferimento all'utenza, per la quale quello del concreto ricollocamento nella collettività rappresenta la fase più delicata;
- in secondo luogo in relazione ai servizi, poiché vengono sollecitati nella loro capacità di fare rete, di poter interagire con soggetti diversi, di coinvolgere il territorio e di sviluppare attività di concertazione.

E' importante suddividere l'analisi dunque su due diversi piani, da un lato la verifica delle tipologie di programmi prevalenti, la loro distribuzione a livello nazionale, le peculiarità territoriali, la capacità ultima di produrre nel concreto esiti positivi (inserimento lavorativo, scolarizzazione, ecc.); dall'altro, la verifica della gestione della misura da parte degli uffici comunali, dell'attività di orientamento, dell'interazione con gli altri soggetti (siano essi imprese, terzo settore, altri enti istituzionali, ecc).

3.1.1 Gli individui nei programmi di inserimento

L'attività di reinserimento sociale legata al Reddito minimo ha interessato nel complesso oltre 28.000 individui (si fa riferimento ai dati di stock per entrambe le rilevazioni relativi rispettivamente al 31 dicembre 2003 nei 39 Comuni e al 30 settembre 2004 nei 267, od all'ultimo giorno di I sperimentazione qualora finita prima delle suddette date), 16.641 nei 39 Comuni di I sperimentazione e 11.431 nei 267 di II sperimentazione.

Sono numeri che, se confrontati con quelli relativi ai nuclei coinvolti che alla stessa data (rispettivamente il 31 dicembre del 2003 e il 30 settembre 2004) percepivano l'integrazione del reddito (20.645 nei 39 Comuni e 10.087 nei 267), evidenziano come, in gran parte, si sia verificata quella corrispondenza tra nuclei percettori e partecipanti ai programmi di inserimento richiesta dalla normativa, anche se con marcate differenze tra i Comuni, secondo la ripartizione geografica, l'appartenenza ai Patti, l'ampiezza demografica.

Se, infatti, nei 267 nuovi Comuni si assiste nel complesso ad un numero di individui inseriti nelle diversificate forme di riqualificazione sociale superiore al numero dei nuclei in trattamento (per una media di 1,1 individui inseriti nei programmi per famiglia in RMI), indicatore che, con buona approssimazione, segnala come un grande numero di nuclei in sperimentazione abbia potuto contare a quella data almeno un familiare partecipante alle attività di riqualificazione sociale, la situazione nei 39 Comuni appare differente.

Nei 39 “vecchi” Comuni, a fronte delle 20.645 famiglie in trattamento, erano 16.641 i beneficiari impegnati nella riabilitazione sociale, per una media di 0,8 partecipanti per nucleo RMI.

L’articolazione territoriale gioca un ruolo determinante nella corrispondenza tra numero di nuclei percettori e partecipazione ai progetti di reinserimento sociale all’interno dei ‘vecchi’ Comuni, laddove nei Comuni del Nord Ovest (454 nuclei familiari e 955 individui inseriti, ovvero 2,1 componenti per famiglia), Centro (1.397 beneficiari per 1.052 nuclei pari a 1,3 beneficiari per famiglia) ed Isole (4.148 famiglie con 4.867 partecipanti pari ad una proporzione di 1,2 componenti per famiglia inserito nei programmi) si è assistito ad un numero di percettori superiore al numero dei nuclei in Reddito minimo, mentre Nord Est e Sud hanno presentato andamenti differenti.

Se nel Nord Est, infatti, la corrispondenza tra nuclei percettori e individui in reinserimento, pur contando di poche unità, è pari a 0,9 inseriti nei Programmi di Integrazione Sociale (Pis) per nucleo familiare (valore confermato anche dal dato di flusso, che vede 0,8 individui in (Pis)/(famiglie RMI)), lo sbilanciamento assume proporzioni maggiormente consistenti al Sud. Il Meridione, infatti, presenta una situazione che vede il numero di nuclei percettori sopravanzare decisamente il numero dei beneficiari in reinserimento (14.934 nuclei a fronte di 9.369 individui inseriti, pari a 0,6 beneficiari per ogni nucleo).

Le motivazioni sottese ad una così marcata differenziazione territoriale coinvolgono un diversificato insieme di problemi. Se da un lato emergono l’endemica carenza strutturale di offerta, di risorse, di *know how* organizzativo (i programmi di inserimento necessitano infatti della presenza e del coinvolgimento attivo della filiera dei soggetti attivi del territorio) che è emersa anche in questo studio di valutazione dell’applicazione RMI e che attanaglia il Sud, dall’altro non sono da sottovalutare una diversa interpretazione e gestione della interdipendenza, richiesta espressamente dalla normativa, tra programmi di inserimento ed erogazione monetaria (la gestione del RMI da parte degli uffici comunali non è stata univoca su tutto il territorio nazionale).

Come segnalato in precedenza, l’insieme dei 267 Comuni aggiuntisi con la II sperimentazione presentava, al 30 settembre 2004, 11.431 individui coinvolti dalle attività di reinserimento a fronte dei 10.087 nuclei in trattamento RMI. La proporzione tra nuclei in trattamento e beneficiari attivati per il reinserimento in questi Comuni appare maggiormente aderente ai dettami della normativa, in media essendo presente più di un partecipante per ogni famiglia interessata dal RMI.

L’articolazione territoriale differisce in maniera sensibile rispetto ai 39 Comuni, infatti:

- nel Nord Est (coincidente con il Patto di Rovigo) per 215 famiglie che hanno beneficiato del reddito minimo erano inseriti nei progetti di inserimento 384 individui (1,8 per famiglia);
- al Centro erano 2.405 i soggetti dediti al reinserimento nei 2.162 nuclei coinvolti (1,1 individuo di media in ogni famiglia);
- nel Sud figuravano 6.666 beneficiari nell’attività di reinserimento nei 6.219 nuclei inseriti nella sperimentazione (1,1 beneficiari per famiglia);
- nelle Isole a fronte di 1.491 nuclei erano presenti 1.976 beneficiari (1,3 beneficiari per famiglia).

L’articolazione dei beneficiari secondo i Patti territoriali mostra situazioni eterogenee, anche all’interno delle macroaree di riferimento:

- da un lato, emergono Comuni, quali quelli afferenti ai Patti di Caserta (a fronte di 699 famiglie in trattamento, erano collocati nei progetti 642 individui, con un rapporto di 0,9), di Massa Carrara (la cui proporzione vedeva 670 famiglie con 456 individui in trattamento, rapporto di 0,7) e di Matera (per 1.884 famiglie in trattamento 1.742 soggetti interessati dalle attività di riqualificazione, con un rapporto di 0,9), che segnalano la possibile presenza di famiglie nelle quali non era rinvenibile alcun componente inserito nell'attività di riabilitazione sociale;
- dall'altro, i Patti territoriali di Rovigo (1,8 beneficiario inserito nei progetti di riabilitazione sociale per ogni nucleo in trattamento), Oristano (1,6) e Frosinone (1,3) presentano il numero maggiore di componenti impegnati nella riqualificazione sociale per famiglia in RMI.

In sintesi la panoramica circa il complesso dei Comuni di II sperimentazione in relazione al numero di componenti per famiglia inseriti nei progetti di inserimento rileva come:

- i nuclei familiari con meno di un individuo in programmi di inserimento rappresentano, al 30 settembre 2004, il 35,9% del complesso delle famiglie RMI (rispetto all'81% nei Comuni di I sperimentazione al 31 dicembre 2003);
- il 45,1% dei nuclei vedono almeno un componente inserito nei Pis (di contro ai 3,1% dei 39 Comuni di I sperimentazione);
- il 14,9% delle famiglie contano tra 1,1 e 2 componenti inseriti nei programmi (invece del 9,4% dei 39 Comuni di I sperimentazione);
- il 4,1% (inferiore al 6,3% dei Comuni di I sperimentazione) si trovano con più di 2 individui partecipanti ai percorsi di riabilitazione sociale.
-

Tabella 1 – Distribuzione percentuale delle famiglie per individui inseriti in programmi di inserimento nei 267 'nuovi' Comuni (val.%)

Meno di 1 individuo inserito per famiglia	35,9
1 individuo inserito per famiglia	45,1
Da 1,1 a 2 individui inseriti per famiglia	14,9
Più di 2 individui inseriti per famiglia	4,1
Totale	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Nel complesso, quasi la metà dei beneficiari al 30 settembre 2004 aveva partecipato alle attività di reinserimento sociale nei 267 Comuni di II sperimentazione (45,8%), ovvero in valori assoluti 11.431 beneficiari su 24.981 componenti delle 10.087 famiglie in sperimentazione. La scomposizione per Patti ha visto:

- il Patto di Rovigo ed il Patto di Vibo Valentia con una percentuale di partecipanti all'inserimento sul numero totale di beneficiari di assoluto rilievo, pari rispettivamente all'87,5% e 86,4%;

- il Patto di Oristano con una percentuale di partecipanti ai progetti di reinserimento sul complesso dei beneficiari pari al 57,4%;
- il complesso degli altri Patti territoriali che si posizionano tutti sotto la media nazionale, tra i quali spiccano le situazioni dei Patti di Caserta (il 23,5% del complesso dei beneficiari RMI al 30 settembre 2004 figurava impegnato nel reinserimento), di Enna (33,4%) e del Nord Barese Ofantino (38,4%).

Tabella 2 - Individui inseriti in programmi di inserimento al 30 settembre 2004 nei 267 Comuni di II sperimentazione, per Patto Territoriale (v.a., e val.%)

Patto territoriale	V.A.	% sul totale individui beneficiari	Individui inseriti per famiglia
Rovigo	384	87,5	1,8
Vibo Valentia	2.451	86,4	1,1
Oristano	775	57,4	1,6
Caltanissetta	765	44,8	1,2
Frosinone	1.949	43,8	1,3
Massa Carrara	456	41,0	0,7
Matera	1.742	40,9	0,9
Nord-Barese	1.780	38,4	1,2
Enna	487	33,4	1,2
Caserta	642	23,5	0,9
Totale	11.431	45,8	1,1

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Bisogna certamente sottolineare come la presenza di nuclei numerosi, in molti casi con figli minori in carico, in alcuni dei Patti territoriali che evidenziano il minor numero di partecipanti in relazione al volume dei beneficiari, incida in maniera consistente su questo indicatore (inserimento/beneficiari) che, comunque, con buona approssimazione fotografa una situazione nelle diverse aree territoriali complessa e molto diversificata. E' peraltro nei Comuni più piccoli (fino a 2000 abitanti) che si assiste ad una quota maggiore di beneficiari impegnati in forme di reinserimento (il 56,5%) sul totale dei beneficiari in RMI, seguiti dai Comuni più grandi (oltre 30.000 abitanti) (51,0%), mentre è tra i Comuni che si collocano tra i 5.000 e i 10.000 abitanti che si riscontra la quota minore di beneficiari (36,1%) impegnati nel reinserimento sul totale dei beneficiari al 30 settembre 2004.

Tabella 3 - Individui inseriti in programmi di inserimento al 31 dicembre 2003 nei 39 Comuni di I sperimentazione, per ampiezza demografica dei Comuni di residenza (v.a., e val.%)

Ampiezza	Individui che hanno partecipato a programmi di inserimento		% sul totale individui beneficiari	Individui inseriti per famiglia
	V.A.	%		
fino a 2.000	856	7,5	56,5	1,5
da 2001 a 5.000	1.556	13,6	42,0	1,2
da 5.001 a 10.000	2.172	19,0	36,1	1,1
da 10.001 a 30.000	2.603	22,8	48,0	1,2
oltre 30.000	4.244	37,1	51,0	1,0
Totale	11.431	100,0	45,8	1,1

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Complessivamente, nei 306 Comuni durante la II sperimentazione sono stati in tutto 38.944 gli **individui beneficiari** del RMI che **hanno partecipato ai programmi di integrazione sociale**¹⁴.

Tabella 4- Individui che hanno partecipato ai programmi di inserimento (v.a. e val.%) – 306 Comuni

Area territoriale	V.A.	%
Nord Ovest	947	2,4
Nord Est	409	1,1
Centro	3.502	9,0
Sud	13.586	34,9
Isole	20.500	52,6
Totale	38.944	100,0

Fonte: RTI Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos

Appare subito evidente, quindi, come il numero complessivo dei nuclei percettori risulti grandemente superiore al numero degli inseriti nei progetti di integrazione, in particolare si assiste a forti differenziazioni se il dato viene rapportato ai diversi contesti territoriali.

¹⁴ I dati presentano qualche incongruenza, ad esempio il peso dei dati trasmessi dal Comune di Catania (oltre 13.000 beneficiari nel complesso inseriti nei programmi di inserimento) e dal Comune di Napoli (di cui non si possiedono né il dato puntuale al 31-12-2003 né le articolazioni per tipologia di inserimento, se non in relazione ai nuclei familiari), provoca squilibri nell'elaborazione e nell'analisi dei dati. Nel tentativo di razionalizzazione, è stato utilizzato come riferimento il dato puntuale al 31-12-2003 (o riferibile all'ultimo giorno di sperimentazione qualora fosse terminata prima di quella data) in quanto ritenuto sicuramente più coerente e ricco di informazioni. Il dato puntuale al 31-12-2003 evidenzia, pertanto, come il numero di inseriti nei programmi sia di 25.405 individui a fronte dei 35.808 nuclei familiari in carico a quella data.

Dai dati infatti emerge che:

- nel Nord Ovest erano 692 gli individui inseriti a fronte di 432 nuclei in trattamento;
- nel Nord Est ai 517 beneficiari che hanno partecipato ai programmi di inserimento corrispondevano 342 nuclei in sperimentazione;
- nel Centro sono stati 3.055 gli inseriti a fronte di 3.080 nuclei familiari in trattamento;
- nel Sud, di contro ai 21.832 nuclei inclusi nella misura RMI, figuravano, al 31-12-2003, 13.524 beneficiari collocati in programmi di inserimento;
- nelle Isole sui 10.122 nuclei in sperimentazione, 7.617 familiari erano impiegati in programmi di inserimento (in questo caso bisogna tenere in considerazione come Catania incida sul numero dei nuclei in trattamento mentre non sia compresa nei beneficiari in inserimento).

Dalla lettura dei dati appare evidente come, in generale, nel Nord il numero dei beneficiari collocati in programmi di inserimento sia superiore al numero di nuclei in trattamento, indicatore che, con buona approssimazione, segnala come la gran parte dei nuclei in trattamento RMI abbia avuto a quella data al suo interno beneficiari inseriti in programmi di riqualificazione sociale, formativa, occupazionale, a fronte invece, di andamenti differenti nelle altre macro aree.

Se le Isole seguono l'andamento del Nord, con un numero di beneficiari inseriti (7.617) superiore al numero dei nuclei in trattamento (5.849 valore calcolato estrapolando dalla somma Catania), anche se con una forte differenziazione tra le due realtà insulari, lo scenario cambia radicalmente se riferito allo stato dell'arte riscontrabile nel Centro-Sud.

Il Sud, infatti, evidenzia come, ad un numero complessivo di beneficiari che hanno seguito programmi di inserimento (13.524), si rapporti un numero di nuclei in trattamento molto superiore (21.832) dato che viene ribadito, anche se in proporzioni meno significative, nel Centro, dove a fronte di un numero di inseriti pari a 3.055 si rileva un numero di famiglie percettrici RMI pari a 3.080.

Il livello di partecipazione ai programmi da parte dei beneficiari del RMI ha, dunque, un andamento decrescente da Nord verso Sud. La forte diversificazione territoriale può essere spiegata, oltre che a contingenti problemi strutturali di offerta, di organizzazione e di risorse (i programmi di inserimento, ed in particolare quelli dedicati all'orientamento occupazionale ed alla formazione, necessitano di strutture ed ambienti specifici), probabilmente anche una diversa interpretazione della interdipendenza tra programmi di inserimento ed erogazione monetaria.

Se ci si sofferma sulla situazione dei 39 Comuni che hanno svolto la doppia sperimentazione, tali andamenti risultano ampiamente confermati.

Esempi significativi in tal senso, nell'area settentrionale, sono riferibili ai Comuni di Limbiate (che presentava al 31-12-2003 una proporzione 457 individui inseriti nei programmi a fronte di 147 famiglie in carico) e Nichelino (312 inseriti per 138 famiglie).

Per il Sud si possono citare come casi esemplificativi l'esperienza di Caserta, che di contro agli oltre 1.700 nuclei RMI in trattamento presenta un numero di inseriti in

programmi pari a circa 1.000, od Isola di Capo Rizzuto che, a fronte delle quasi 1.700 famiglie beneficiarie, presenta solo 200 individui partecipanti al reinserimento.

3.1.2 Le caratteristiche e le tipologie dei programmi

L'analisi dello spettro delle differenti tipologie di programmi di inserimento è un aspetto complesso della valutazione del RMI, nel quale si intrecciano:

- la capacità di auto organizzazione degli uffici comunali e la perizia nell'orientamento dei beneficiari, ovvero la capacità di adattare il percorso di reintroduzione alla socialità alle esigenze ed alle caratteristiche degli individui coinvolti;
- la sintesi tra le concrete possibilità di offerta dei soggetti comunali, (soprattutto nella capacità di "animare" la filiera dei soggetti del territorio) e le specifiche peculiarità socio economiche del territorio;
- l'amministrazione e "l'intensità di gestione" della misura;
- le specifiche attitudini dei cittadini.

L'incidenza di queste variabili nell'implementazione della misura non risultano facilmente definibili, anche se dal lavoro di campo appare come risulti trasversale, condivisa ed assolutamente dirimente la scarsità e la poca varietà di offerta di reinserimento da parte delle istituzioni comunali. In questo senso, come vedremo in seguito, soprattutto la difficoltà di interazione con gli interlocutori del territorio, se si escludono lodevoli eccezioni, ha costretto in molti casi gli uffici comunali, come segnalato da alcuni testimoni privilegiati, a sforzi di "fantasia" notevoli.

I progetti di inserimento sociale nel complesso dei 267 Comuni di II sperimentazione al 30 settembre del 2004 hanno visto la prevalenza di programmi quali:

- **i lavori di pubblica utilità** (ad es. manutenzione del verde pubblico, segretariato presso gli uffici comunali ecc.) pari al 43,1% del totale dei beneficiari (4927 sugli 11.431);
- **la cura e sostegno familiare** (ad es. accadimento degli anziani, minori, sostegno alle responsabilità genitoriali ecc.) che ha coinvolto 2433 individui pari al 21,3% del totale degli individui inseriti nei Pis;
- **l'orientamento occupazionale** (ad es. l'orientamento/accompagnamento, tirocinio, apprendistato, inserimento sia in realtà protette che non, ecc) con nel complesso 1149 individui pari al 10,1%.

Di minor entità è risultato il ricorso e la frequenza a percorsi quali l'attività di monitoraggio e affiancamento del **pagamento delle utenze, affitto, debiti** (635 individui), **la formazione professionale** (formazione di base, informatica, lingue, formazione professionale, corsi specifici di sartoria, cucina ecc.) (590), **l'integrazione sociale e lo sviluppo relazionale** (volontariato sociale, attività di aggregazione sociale ecc.) (565), i programmi per il **recupero degli anni scolastici** (529), la **riabilitazione socio sanitaria** (per tossicodipendenti, alcolisti, diversamente abili) (417) e le **altre** tipologie (186).

La panoramica delle singole macroaree mostra come per i 267 Comuni, in uno sfondo caratterizzato da forte disomogeneità, siano nella sostanza due le tipologie di reinserimento sociale diffuse trasversalmente: il ricorso come strumento di reintegrazione ai lavori socialmente utili e ai percorsi di cura e sostegno familiare.

Si tratta in generale di tipologie di reinserimento che non necessitano dell'integrazione con soggetti del territorio (se non in qualche caso con le cooperative sociali e le associazioni di volontariato), che vengono gestite direttamente dagli apparati comunali e che non richiedono particolari esborsi monetari da parte degli enti comunali.

In particolare sono quindi i programmi che richiedono una maggiore interazione con il territorio quelli maggiormente carenti, quali la formazione professionale, assente nel 73,2% dei Comuni interessati dalla sperimentazione, l'orientamento occupazionale 67,3%, i programmi di tipo scolastico nel 64,3% dei casi e la riabilitazione socio sanitaria (55,4%).

Sebbene la mancata attivazione della rete sia un tratto comune alle differenti aree territoriali interessate dalla sperimentazione RMI, tracciando profili specifici per ciascuna delle ripartizioni geografiche emergono in relazione ai flussi di utenza situazioni di grande eterogeneità:

- nel **Nord Est si assiste** alla prevalenza di individui inseriti in programmi di cura e sostegno familiare (22,4%), cui seguono gli inseriti in progetti di responsabilizzazione individuale (pagamento utenze, affitto, debiti) (18,2%), in lavori di pubblica utilità (18,0%), in percorsi di orientamento occupazionale (13,8%) e nella formazione professionale (9,6%);
- nel **Centro** si segnala la prevalenza di individui inseriti in progetti di orientamento occupazionale (31,5%), in lavori di pubblica utilità (25,6%) mentre poco diffusi sono le attività di integrazione sociale e sviluppo relazionale (2,2%) e la riabilitazione socio sanitaria (3,7%);
- nel **Mezzogiorno** si assiste alla netta predominanza dei beneficiari impiegati in lavori di pubblica utilità (47,6% ovvero ben 3.176 individui) cui seguono gli inserimenti in percorsi di cura e sostegno familiare (26,9%), mentre scarso rilievo assumono le altre tipologie di inserimento sociale;
- nelle **Isole** permangono come strumento prevalente di reinserimento i lavori di pubblica utilità (53,9%), a cui si associano la cura e il sostegno familiare (15,2%) e l'orientamento occupazionale (7,2%).

Il confronto con l'attività di reinserimento sviluppatasi nei 39 Comuni appare complesso, la differente durata della sperimentazione (dai 2 anni dei "nuovi" Comuni ai quasi 4 dei "vecchi") così come la diversa dimensione dell'ampiezza demografica, la presenza di macchine comunali maggiormente strutturate, costituiscono elementi che impattano in maniera decisiva sulla capacità dei soggetti comunali di articolare di programmi di inserimento.

Sebbene, infatti, anche tra i "vecchi" Comuni appaia prevalente il ricorso ai lavori di pubblica utilità come propedeutici all'inserimento sociale (24,4%), ciò avviene con valori nettamente inferiori rispetto a quelli riscontrati nei "nuovi" 267 Comuni e con una distribuzione tra le varie tipologie di reinserimento maggiormente equilibrata.

La distribuzione dei programmi di inserimento all'interno dei 10 Patti territoriali ha invece visto:

- per quanto concerne **l'orientamento occupazionale** spiccare il Patto di Frosinone con 736 (64,1%) individui inseriti cui seguono i Comuni del materano (149 pari al 12,2%);
- i **lavori di pubblica utilità** per i quali si segnalano i patti territoriali di Vibo Valentia (1266 individui inseriti pari al 25,7% del totale degli inseriti in questa tipologia

di progetto) cui seguono il materano (867 17,6%), il Nord Barese Ofantino (654 13,3%) e Frosinone (559 11,3%);

- la **formazione professionale** e i **percorsi di recupero scolastico** concentrati in gran parte nei Patti territoriali di Bari Nord- Ofantino (231 individui pari al 39,2% per la formazione e 263 pari al 49,7% per il recupero scolastico) e i Comuni di Massa Carrara (rispettivamente 152 pari a 25,8% per la formazione e 93 pari al 17,6% per il recupero scolastico);
- la **riabilitazione socio sanitaria** particolarmente frequentata nei Comuni della provincia di Matera, 140 individui al 30 settembre 2004 pari al 33,6% del totale della stessa tipologia di programma, così come i progetti di **integrazione sociale e sviluppo relazionale** che, con 131 beneficiari, rappresentano il 23,2% del complesso dei partecipanti in Italia di questo genere di percorso riabilitativo. Percorso che appare piuttosto diffuso anche nei Patti di Vibo Valentia (108 individui, pari al 19,1%), Oristano (92 individui pari al 16,3%) e Caserta (85 individui, 15%);
- come abbiamo precedentemente sottolineato, un numero considerevole di programmi di inserimento sono assimilabili a progetti di **cura e sostegno familiare**, in questo senso tra i Patti spiccano i Comuni del Patto di Vibo Valentia che con 1.029 aderenti a questa tipologia di percorso di reinserimento rappresentano quasi la metà (42,3%) del totale italiano dei partecipanti. Seguono Matera (435 partecipanti pari al 17,9%) e il Patto Nord Barese Ofantino (251, 10,3%);
- particolarmente diffusi nei Patti di Frosinone e del Nord Barese la strutturazione e la partecipazione a progetti quali il **pagamento utenze, affitto, debiti** (264 e 186 individui rispettivamente), mentre le altre tipologie di programmi di inserimento emergono nello specifico nel Nord Barese e a Massa Carrara.

In sintesi, dunque, se nei Patti situati nel Nord (Rovigo) e nel Centro (Massa Carrara e Frosinone) prevalgono, accanto alla cura e sostegno familiare, tipologie di reinserimento come la formazione professionale e l'orientamento occupazionale, in tutti i Patti territoriali collocati nel Mezzogiorno si segnala con forza la prevalenza come strumento di reinserimento dei lavori socialmente utili.

Probabilmente lo scarso radicamento sul territorio di soggetti con i quali interessere rapporti di collaborazione che nel Sud Italia si fa particolarmente sentire e/o la difficoltà di dialogo con le strutture esistenti da parte dei Comuni (è il caso per esempio del Nord Barese), rivestono un ruolo decisivo nella scelta del ricorso ai lavori di pubblica utilità quali strumento di reinserimento sociale.

Il ricorso agli Lsu risulta inoltre non essere influenzato dall'ampiezza demografica dei Comuni, è infatti trasversale a tutti i municipi, sebbene emerga come particolarmente presente nei Comuni tra i 5.000 e i 10.000 abitanti (57,0% degli inserimenti per questa tipologia di Comuni), ed in quelli tra i 2.001 e i 5.000 (52,5%). Ampiezza demografica che invece assume un ruolo determinante per tipologie di inserimento sociale maggiormente complesse e che necessitano della presenza di strutture e professionalità specifiche.

Sono infatti i Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti ad evidenziare le quote maggiori di partecipanti a progetti di inserimento relativi alla formazione professionale, alla riattivazione di percorsi scolastici interrotti, mentre si affiancano ai Comuni tra i 10.000 e i 30.000 abitanti per i progetti di orientamento occupazionale.

In definitiva, l'indicatore circa la capacità di diversificazione dell'offerta di reinserimento da parte dei Comuni rinforza la convinzione circa la problematicità da parte delle istituzioni comunali nell'attivare uno spettro di offerta di riqualificazione sociale e lavorativa adeguatamente ampio.

Tabella 5. Tasso di diversificazione dei programmi di inserimento nei 267 "nuovi" Comuni (val. %)

<i>Comuni:</i>	
Nessun programma	6,2
1 solo	15,3
Da 2 a 3	46,4
Da 4 a 5	26,8
Da 6 a 7	5,3
Totale	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Se infatti si prendono in esame l'insieme dei 267 Comuni si evince come quasi il 70% degli uffici abbia organizzato fino a tre differenti tipologie di programmi di inserimento (il 6,2% addirittura nessun programma, il 15,3% un solo programma, il 46,4% da 2 a 3 programmi). La diversità delle caratteristiche di disagio da affrontare e le peculiarità demografiche (sesso, età) dei potenziali beneficiari fanno ritenere infatti questa articolazione appena sufficiente.

3.1.3 La valutazione dell'interesse suscitato e degli esiti prodotti dai programmi da parte dei Comuni

L'esperienza ed il giudizio degli uffici per i servizi sociali rispetto alle diversificate tipologie di reinserimento, sia in relazione all'interesse ed alla partecipazione suscitata nella cittadinanza che ai concreti esiti prodotti, riveste un ruolo essenziale non solo nella valutazione complessiva dell'attività ma anche come possibile indicazione programmatica nella prospettiva dell'implementazione di una misura che sostituisca il RMI. Trasversale a tutti i Comuni è il giudizio positivo circa l'interesse suscitato presso la cittadinanza dai programmi di reinserimento, esteso a tutte le tipologie di progetto, in particolare rinvenibile per i lavori di pubblica utilità (93,8%), la cura ed il sostegno familiare (90,8%), l'integrazione sociale e lo sviluppo relazionale (89,6%).

Tabella 6 La valutazione delle tipologie di programma che hanno suscitato interesse nei 267 "nuovi" Comuni (v.a. e val.%)

	V.A.	%
Lavori di pubblica utilità: interesse suscitato		
Positivo	136	93,8
Negativo	9	6,2
Totale	145	100
Cura e sostegno familiare: interesse suscitato		
Positivo	119	90,8
Negativo	12	9,2
Totale	131	100
Integrazione sociale e sviluppo relazionale: interesse suscitato		
Positivo	103	89,6
Negativo	12	10,4
Totale	115	100
Formazione professionale: interesse suscitato		
Positivo	39	84,8
Negativo	7	15,2
Totale	46	100
Orientamento occupazionale: interesse suscitato		
Positivo	51	78,5
Negativo	14	21,5
Totale	65	100
Riabilitazione socio-sanitaria: interesse suscitato		
Positivo	53	69,7
Negativo	23	30,3
Totale	76	100
Programmi scolastici: interesse suscitato		
Positivo	41	67,2
Negativo	20	32,8
Totale	61	100

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Il giudizio positivo espresso dai Comuni non risente né delle diversificazioni territoriali, né dell'appartenenza ai Patti, né della dimensione demografica, laddove invece si verificano commenti divergenti in relazione agli esiti che i programmi di inserimento hanno prodotto sui beneficiari. In questo senso le valutazioni sono risultate particolarmente positive relativamente agli esiti prodotti dai programmi di:

- reinserimento dai lavori di pubblica utilità (64,7%);
- la formazione professionale (56,4%);
- la riabilitazione socio sanitaria (58,3%);
- la cura e sostegno familiare (80,4%);
- l'integrazione sociale e lo sviluppo relazionale (75,6%)

In negativo dunque vengono segnalati per la pochezza di esiti prodotti sui beneficiari i seguenti programmi:

- l'orientamento occupazionale, per il 57,1% dei Comuni questo genere di programma di inserimento non ha prodotto nessun tipo di ricaduta positiva se non nei Comuni del Nord Est (71,4%);

- il recupero degli anni scolastici, che vengono valutati negativamente dal 52,9%, se si eccettuano i Comuni del Meridione che, nel 64,3% dei casi, esprimono un giudizio positivo.

Tabella 7 Valutazione degli esiti prodotti in termini di reinserimento dalle diverse tipologie di programma di inserimento nei 267 'nuovi' Comuni (v.a. e val.%)

	V.A.	%
Cura e sostegno familiare		
Positivo	74	80,4
Negativo	18	19,6
Totale	92	100
Integrazione sociale e sviluppo relazionale		
Positivo	65	75,6
Negativo	21	24,4
Totale	86	100
Lavori di pubblica utilità		
Positivo	66	64,7
Negativo	36	35,3
Totale	102	100
Riabilitazione socio-sanitaria		
Positivo	35	58,3
Negativo	25	41,7
Totale	60	100
Formazione professionale		
Positivo	22	56,4
Negativo	17	43,6
Totale	39	100
Programmi scolastici		
Positivo	24	47,1
Negativo	27	52,9
Totale	51	100
Orientamento occupazionale		
Positivo	21	42,9
Negativo	28	57,1
Totale	49	100

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

3.1.4 La gestione dei programmi di inserimento

Un aspetto essenziale nell'analisi della misura RMI attiene alla verifica del modello di gestione della misura.

Misurare quanto il nesso causale tra la gestione dei programmi di inserimento e l'“intensità” dei controlli e dei richiami tesi a rimotivare alla frequenza i partecipanti incida sul buon esito dello strumento appare complesso.

In particolare, di rilievo ai fini della valutazione dell'efficacia della misura risulta la verifica dello stretto legame che unisce all'erogazione monetaria l'obbligo di frequenza ai programmi di inserimento concordati con gli uffici sociali.

Ricopre pertanto particolare interesse monitorare l'effettiva gestione da parte degli uffici comunali dei casi di negligenza, partendo dall'analisi dell'applicazione dei provvedimenti tesi ad invogliare alla frequenza quei componenti dei nuclei RMI che hanno provvisoriamente abbandonato i progetti di reinserimento.

Dai dati della rilevazione nei 267 Comuni di al 30 settembre 2004, risulta che:

- il 47,2% dei Comuni presi in considerazione, a fronte di casi di inadempimento del programma di inserimento, ha adottato forme di riorientamento, rimodulando il programma secondo nuove e più appropriate esigenze dell'utenza;
- il 50% dei Comuni ha tentato di persuadere all'aderenza dei programmi di inserimento tramite ammonimenti formali;
- il 34,7% dei Comuni ha provveduto all'applicazione di forme di sospensione temporanea dell'erogazione monetaria, mentre nel 17% Comuni si è fatto ricorso alla riduzione dell'importo dell'erogazione;
- nel 26,7% dei Comuni in caso di reiterata assenza non giustificata dai programmi di reinserimento si è applicata la revoca definitiva del RMI.

Si segnalano inoltre un numero non irrilevante di Comuni (13,6%) che non ha provveduto a comminare alcuna sanzione per far fronte ai casi di inadempienza ai programmi di inserimento.

La mancata offerta di un adeguato spettro di percorsi di reinserimento e soprattutto la preservazione del rinnovato, trasparente rapporto tra utenza e servizi sociali, che dai contributi dei testimoni privilegiati appare come uno degli aspetti maggiormente positivi della sperimentazione, la necessità di interazione con situazioni complesse e l'obbligo di salvaguardia dei rapporti di fiducia con i nuclei a rischio (in molti casi sono proprio le famiglie che vivono situazioni più disagiate a seguire con difficoltà l'inserimento), hanno spinto spesso gli operatori ad usare con parsimonia gli strumenti di pressione che la normativa aveva istituito.

3.1.5 L'uscita dalla misura e gli esiti in termini di reinserimento

E' interessante ora analizzare le modalità di uscita dalla misura dei nuclei beneficiari, laddove per nuclei "uscite" si intendono le famiglie che hanno cessato di godere del RMI per superamento della condizione di bisogno (ad esempio per aver trovato un lavoro), per abbandono dei programmi di inserimento o per altri motivi (ad esempio per cambio di residenza, decesso, ricovero in istituto).

Nella ricognizione relativa ai 39 Comuni originari il dato emergente è quello, ancora una volta, di una rilevante eterogeneità nella distribuzione dell'incidenza tra famiglie uscite e domande accolte per area geografica. Innanzitutto appare evidente il dato relativo al Comune di Rovigo che, con l'85,2% dei nuclei familiari usciti rispetto alle domande accolte, si discosta di molto dalla media complessiva per i 39 Comuni, pari a 15,9%. L'ingresso nel RMI pare dunque sia stato inteso all'interno di questo Comune, più che negli altri, come un progetto a termine, per cui al raggiungimento di una certa stabilità e al superamento della condizione di bisogno è seguita l'uscita dalla misura. Si tratta tuttavia di una specificità locale, comunque più presente al Nord che non al Sud, dove, accanto ad un elevato rapporto tra famiglie in carico e famiglie residenti, si rilevano anche valori molto bassi nell'uscita dalla misura. Peculiare in questo senso è il

caso del Comune di Isola di Capo Rizzuto dove nessun nucleo familiare è uscito dalla misura in questi tre anni della II sperimentazione; una percentuale molto bassa si trova anche a Reggio Calabria (10 nuclei familiari usciti su 1.627 domande accolte) e comunque ad eccezione dei Comuni di Andria, Caserta, Foggia e Grassano, gli altri Comuni di questa area territoriale si collocano tutti abbondantemente al di sotto della media.

Questi valori risultano sintomatici di una tendenza diffusa, sia da parte dei beneficiari che delle amministrazioni comunali coinvolte, nell'interpretare la misura come continuativa nel tempo per cui, una volta entrati a farne parte, viene data come assodata la permanenza all'interno della stessa. Nella particolarità di Isola di Capo Rizzuto, secondo il parere del responsabile del procedimento, l'analisi degli esiti sui beneficiari, farebbe registrare il totale mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati. Le cause a monte della difficoltà di uscire da una condizione di bisogno sono rinvenibili soprattutto nella mancanza di reali prospettive lavorative sul territorio e nell'adagiamento di molti che, in presenza di una forma di reddito fisso, si sono trovati in una effettiva situazione di disincentivo alla ricerca di un'occupazione (trappola della povertà).

L'analisi dell'incidenza delle famiglie uscite sul totale delle domande accolte con riferimento al complesso dei 306 Comuni evidenzia un tasso di uscita ancora più basso di quanto osservato a livello complessivo per i 39 Comuni:

Tabella 8 Rapporto tra famiglie accolte e famiglie uscite dalla misura

Area geografica	Comune/ Patto territoriale	%famiglie uscite/ dom. accolte
Italia Nord-Occidentale		
	Cologno Monzese (Milano)	28,5
	Genova	30,5
	Limbiate (Milano)	9,0
	Nichelino (Torino)	n.d.
Totale sub-area		20,3
Italia Nord-Orientale		
	Rovigo	85,2
	<i>Patto di Rovigo (31 Comuni)</i>	41,9
Totale sub-area		52,0
Italia centrale		
	Alatri (Frosinone)	n.d.
	Canepina (Viterbo)	n.d.
	Civita Castellana (Viterbo)	n.d.
	Corchiano (Viterbo)	52,9
	Fabrica di Roma (Viterbo)	33,3
	Gallese (Viterbo)	17,4
	Massa (Massa Carrara)	35,6
	Monterosi (Viterbo)	0,0
	Onano (Viterbo)	85,7
	Pontecorvo (Frosinone)	32,3
	<i>Patto di Frosinone (29 Comuni)</i>	10,3
	<i>Patto di Massa Carrara (10 Comuni)</i>	11,6
Totale sub-area		15,2
Italia meridionale		
	Andria (Bari)	37,4
	Bernalda (Matera)	14,1
	Caserta (Caserta)	27,5
	Cutro (Crotone)	4,6
	Foggia (Foggia)	27,6
	Grassano (Matera)	21,4
	Isernia (Isernia)	5,2
	Isola di Capo Rizzuto (Crotone)	0,0
	L'Aquila (L'Aquila)	7,2
	Napoli (Napoli)	n.d.
	Nardo di Pace (Vibo Valentia)	15,9
	Orta di Atella (Caserta)	9,1
	Reggio Calabria (Reggio Calabria)	0,6
	San Giovanni in Fiore (Cosenza)	13,0
	<i>Patto di Caserta</i>	
	<i>Patto di Matera (24 Comuni)</i>	17,2
	<i>Patto del Nord Barese (6 Comuni)</i>	13,1
	<i>Patto di Vibo Valentia (12 Comuni)</i>	6,1
Totale sub-area		12,6

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tabella 9 Rapporto tra famiglie accolte e famiglie uscite dalla misura

Area geografica	Comune/ Patto territoriale	%famiglie uscite/ dom. accolte
<i>Isole</i>		
	Agira* (Enna)	22,1
	Barrafranca (Enna)	n.d.
	Catania (Catania)	17,2
	Catenanuova (Enna)	8,3
	Centuripe (Enna)	44,5
	Enna (Enna)	n.d.
	Leonforte (Enna)	n.d.
	Oristano (Oristano)	35,2
	S. Nicolò D'Arcidano (Oristano)	7,5
	Sassari (Sassari)	2,2
	<i>Patto di Caltanissetta (16 Comuni)</i>	6,2
	<i>Patto di Enna (13 Comuni)</i>	14,9
	<i>Patto di Oristano (59 Comuni)</i>	28,1
Totale sub-area		14,9
Totale aree		14,2

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Dall'analisi per patto territoriale si evince come, al di là dei territori di Rovigo (con una percentuale pari al 41,9%), Oristano (28,1%) e Caserta (nella rilevazione di dicembre 2003 21,7%) gli altri registrino delle incidenze molto più contenute, in linea con quanto precedentemente affermato, ovvero una certa "attaccamento" delle famiglie alla misura (si vedano ad esempio i valori del Patto di Caltanissetta e di Vibo Valentia).

Nell'effettuare una analisi della distribuzione delle famiglie uscite dalla misura è essenziale tenere presente che non tutti i Comuni sono stati in grado di fornire statistiche in merito, soprattutto per quanto riguarda le motivazioni dell'uscita.

Osserviamo più nel dettaglio il comportamento dei nuovi Comuni: presso il 25% di essi i nuclei usciti dalla misura sul totale delle famiglie in carico è risultato inferiore al 10%. Vi è tuttavia un 26,8% dei Comuni dove le famiglie uscite nel corso del biennio sono state oltre il 40%. Si tratta di Comuni collocati quasi esclusivamente nell'Italia Nord Orientale e nelle Isole.

Nei Comuni che hanno saputo fornire dati sull'uscita dalla misura la principale causa dell'uscita dalla sperimentazione sembra essere il superamento della condizione di bisogno. La tabella che segue individua per sub-area quanti sono i Comuni che hanno fornito il dato e rispetto a questi le statistiche relative in termini di composizione percentuale rispetto alle famiglie uscite.

Tabella 10 Famiglie uscite dalla misura per motivo: composizione percentuale¹⁵

Area geografica	Numero famiglie uscite dalla misura (anni 2000-2004)	% famiglie uscite per superamento della condizione di bisogno	% famiglie uscite per abbandono dei programmi di inserimento	% famiglie uscite per revoca a seguito accertamenti¹⁶	% famiglie uscite per altri motivi¹⁷
Italia Nord-Occidentale					
39 Comuni (3 Comuni rispondenti su 4)	167	46,9	23,9		29,2
Italia Nord-Orientale					
39 Comuni (1 Comune rispondente su 1)	127	49,4	25,8		24,7
267 Comuni (29 Comuni rispondenti su 35)	206	43,2	24,8	10,2	12,1
Italia centrale					
39 Comuni (6 Comuni rispondenti su 9)	314	49,5	21,2		29,2
267 Comuni (31 Comuni rispondenti su 42)	357	38,9	18,5	14,6	18,8
Italia meridionale					
39 Comuni (12 Comuni rispondenti su 14)	2.373	77,9	9,6		12,4
267 Comuni (44 Comuni rispondenti su 56)	998	40,1	11,1	25,6	22,5
Isole					
39 Comuni (9 Comuni rispondenti su 9)	1.377	58,1	25,7		16,2
267 Comuni (73 Comuni rispondenti su 96)	425	42,4	12,9	19,3	10,8

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Più interessante è l'analisi del tasso di uscita per superamento della condizione di bisogno in rapporto al numero delle famiglie in carico. Si osserva nel complesso che al dicembre 2003 in quasi il 56% dei Comuni erano usciti dalla misura per superamento della condizione di bisogno meno del 10% dei nuclei familiari, percentuale che è diminuita nel settembre 2004 (in occasione della seconda rilevazione, che però ha riguardato solo i 267 "nuovi" Comuni), quando si è rilevato che la percentuale di Comuni nei quali sono usciti meno del 10% dei nuclei per superamento della condizione del bisogno si è ridotta al 45,9%

Dai dati è possibile rilevare che il livello di criticità del contesto di riferimento ha una notevole influenza sulle possibilità di uscita per superamento dello stato di bisogno: come si può osservare dalla tabella successiva, nei Comuni col tasso di disoccupazione (a livello provinciale) più basso si sono registrati i più elevati tassi di uscita per superamento della condizione del bisogno e viceversa.

¹⁵ I dati relativi ai 39 Comuni si riferiscono alla rilevazione realizzata nel dicembre 2003, quelli dei nuovi 267 si riferiscono alla rilevazione condotta nel settembre 2004.

¹⁶ Voce non presente nella rilevazione del dicembre 2003.

¹⁷ Cambio residenza, decesso, ricovero in istituto.

Tabella 11. % famiglie uscite in seguito al superamento della condizione di bisogno rispetto al totale delle famiglie in carico (righe) a seconda del tasso di disoccupazione provinciale (colonne): 267 nuovi Comuni

	Fino al 10%		Da 11 a 20%		Oltre il 20%		Totale	
meno del 5%	12	36,4	33	45,8	16	57,1	61	45,9
dal 10% al 24,9%	8	24,2	22	30,6	9	32,1	39	29,3
dal 25% al 49,9%	12	36,4	11	15,3	3	10,7	26	19,5
50% e più	1	3,0	6	8,3			7	5,3
Totale	33	100,0	72	100,0	28	100,0	133	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Anche gli esiti a lungo termine sui beneficiari della misura risultano di difficile quantificazione per la difficoltà dei Comuni a rilevare i relativi dati, soprattutto in assenza, nella maggior parte dei Comuni, di un sistema monitoraggio degli esiti e dei “percorsi” dei beneficiari.

L'esclusiva interpretazione del reinserimento come strumento di ricollocazione lavorativa, così concepito dalla maggioranza degli operatori e degli utenti, non rende giustizia ad uno strumento che aveva come primo scopo la tutela del reddito finalizzata primariamente alla soluzione dei problemi di povertà tramite l'attivazione di un processo di inserimento sociale propedeutico ma non necessariamente coincidente con l'inserimento lavorativo.

In particolare, la distribuzione percentuale degli individui in carico che hanno trovato lavoro risulta di ambigua interpretazione. Dalle tavole sottostanti si evince infatti che solo nel 4,8% dei “nuovi” Comuni ed nel 5,3% dei “vecchi” nessun individuo appartenente a famiglie beneficiarie della misura ha trovato lavoro¹⁸, ma di fatto le elevate percentuali di missing fanno supporre che si tratti di una significativa sottostima.

Solo circa il 2% del complesso degli 11.431 partecipanti ai programmi di inserimento avevano al 30 settembre 2004 trovato un'occupazione, laddove numeri poco più consistenti sono rinvenibili come frutto di reinserimenti tramite percorsi scolastici: il 3,6% dei partecipanti al reinserimento ha conseguito il diploma di licenza elementare o media; il 4,6% ha conseguito un diploma attestato formativo di base professionale.

¹⁸ O comunque non è stato segnalato ed è entrato nella categoria dei “mancanti” dal sistema.

Tabella 12 Obiettivi perseguiti dalle persone appartenenti alle famiglie beneficiarie di RMI grazie ai programmi di reinserimento seguiti nei 267 “nuovi” Comuni (v.a. e val.%)

	V.A.	% sul totale individui inseriti in programmi
Uscite da una situazione di grave emarginazione	692	6,1
Hanno conseguito un diploma/ attestato formativo di base professionale	528	4,6
Hanno conseguito il diploma di licenza elementare/media	409	3,6
Hanno trovato un'occupazione	229	2,0
Inserite in organizzazioni di volontariato/ di assistenza locali	108	0,9
Inserite in cooperative sociali, di lavoro	69	0,6
Hanno conseguito sia un diploma/attestato che un'occupazione	56	0,5
Avvio ad un'attività lavorativa/commerciale autonoma	18	0,2
Altri tipi di risultati	343	3,0
- Guida nel percorso della sperimentazione	1	0,0
- Richiami verbali	8	0,1
- Riassegnazione della titolarità dell'assegno	1	0,0
- Segnalazione alla Procura della Repubblica per falsa segnala	1	0,0
Totale	2.452	21,5

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Anche rispetto alla formazione abbiamo rilevato gli esiti positivi in percentuale sui nuclei beneficiari, potendo rilevare un tasso di successo superiore, almeno presso i 39 “vecchi” Comuni, dove nel 26,4% dei Comuni più del 10% di individui appartenenti a nuclei in carico ha conseguito un titolo di studio (percentuale che si riduce al 4,8% nei 267 “nuovi” Comuni). Questo dato è ovviamente spiegabile col fatto che il completamento di un percorso scolastico necessita di tempi più lunghi rispetto ad un biennio, quale la durata della sperimentazione.

L'applicazione del RMI dunque nei 267 “nuovi” Comuni non sembra aver impattato in maniera significativa sulla cittadinanza come propulsore di occupazione/formazione.

L'incidenza del RMI, semmai, così come segnalato in tutti gli incontri con gli operatori del territorio, ha svolto funzione di leva nei confronti di tutte le situazioni di deprivazione ed emarginazione, consentendo in molti casi la possibilità di un seppur temporaneo riscatto. Riscatto nel quale non ha giocato un ruolo secondario la riqualificazione dei rapporti con i servizi sociali, garantita sia dalla trasparenza che la misura ha richiesto, sia dall'introduzione di forme di responsabilizzazione individuali e familiari mai sperimentate prima.

In linea generale il RMI è stato valutato positivamente nella sua componente legata al reinserimento sociale solamente per alcuni target di popolazione, quelli che avevano già in sé delle potenzialità di reinserimento che avevano necessità di essere sostenute, e solamente nei contesti territoriali sufficientemente attrezzati per garantire ai soggetti potenzialmente reinscrivibili le attività e gli interventi più idonei alle singole specificità. Sebbene solo molto raramente i percorsi formativi o i progetti di reinserimento abbiano

dato poi diretto accesso al mondo del lavoro nella maggior parte dei casi in questa tipologia di utenti la logica “contrattuale” ha spronato alla responsabilizzazione individuale nel percorso di fuoriuscita dal proprio stato di bisogno, uno degli aspetti vincenti della misura secondo ben l’85,2% dei Comuni.

3.1.6 Gli aspetti organizzativi e gestionali

La sperimentazione del RMI è stata gestita o attraverso il potenziamento dei servizi amministrativi o sociali preesistenti, o attraverso la strutturazione di un apposito ufficio RMI.

La scelta di affidare ad uffici comunali preesistenti la gestione è stata fatta da circa il 67% dei Comuni, nel 21% dei casi è stato, invece, creato un apposito ufficio, con personale dedicato. La scelta di costituire un apposito ufficio è prevalente (il 75% dei casi) nei Comuni del Nord-Ovest, mentre in tutto il resto d’Italia prevale l’affido ad altri uffici comunali, con il picco dell’89% dei Comuni nel Nord-Est. Su questo esito influisce notevolmente la dimensione dei Comuni, mediamente molto più grandi nel Nord-Ovest che non nel resto del Paese.

Per quanto riguarda il personale coinvolto, le soluzioni adottate nella gestione della sperimentazione sono state diverse:

- *alcuni Comuni hanno lavorato con il personale già in servizio, spesso riallocandolo;*
- *altri hanno aggiunto alle proprie, risorse e competenze esterne, creando in questo modo un gruppo di lavoro misto;*
- *altri ancora si sono affidati in via prevalente a persone o ad agenzie esterne.*

Dai dati relativi ai 306 Comuni rilevati emerge che il 49% degli operatori che lavorano alla gestione del RMI risultano impiegati a tempo parziale, il 18,2% a tempo parziale e il 32,3% occasionalmente. E’ interessante notare una differente mobilitazione di personale tra i diversi Comuni sperimentanti: in media i Comuni hanno attivato 1,9 operatori (a tempo pieno, parziale o occasionali) ogni 100 individui in carico, con un picco di 2,6 operatori nell’Italia Nord-Orientale e un minimo (con un valore di 1,2) nell’Italia Nord-Occidentale (area composta da soli 4 Comuni tutti di dimensioni medio-grandi, dove era pertanto possibile realizzare buone economie di scala).

*Il sottodimensionamento dell'organico è risultato essere uno dei principali fattori di criticità, oltre alla mancanza di competenze specifiche degli addetti, competenze in termini ad esempio di capacità di gestione di situazioni personali e familiari estremamente critiche, o di capacità di costruzione di un progetto complesso di reinserimento, o di capacità di interazione con i soggetti istituzionali chiamati ad effettuare gli accertamenti. A conferma di questo, è risultata altamente significativa (al livello 0,01) e pari allo 0,681 (indice di Pearson), la correlazione lineare tra il numero di individui inseriti in programmi di inserimento ed il numero di **personale a tempo pieno** impiegato dai Comuni per la gestione del RMI: la capacità di attivazione di programmi di inserimento e dunque di implementare una misura anche nella sua componente promozionale, oltre che di pura erogazione monetaria, cresce proporzionalmente al crescere del personale appositamente dedicato alla gestione della misura.*

La mancanza nei Comuni piccoli di un assistente sociale ha inoltre fortemente influenzato la possibilità di costruire programmi di inserimento specificamente calibrati sulla situazione personale dell'utente. In questi Comuni la misura è stata gestita da pochi amministrativi che hanno dovuto farsi carico sia della gestione degli adempimenti amministrativi, che del rapporto con l'utenza.

Dalle interviste condotte con i referenti RMI dei 39 Comuni è emersa la crescente consapevolezza all'interno dei Comuni della necessità di una organizzazione del RMI articolata su una adeguata scala territoriale, tendenzialmente non di singolo Comune (nel caso di quelli più piccoli in particolare) ma di ambito zonale (ex L. 328/2000). Alcuni Comuni ritengono infatti che il Patto avrebbe potuto da questo punto di vista giocare un ruolo fondamentale: avrebbe potuto permettere la costituzione di un ufficio di gestione RMI centralizzato (finanziato sì dai Comuni ma con propria autonomia) capace di una dotazione di personale dedicato con competenze adeguate da individuare per esempio con formule contrattuali di lavoro flessibile, interinale ecc.

3.1.7 Il lavoro di rete e l'efficacia degli interventi

Come già sottolineato la valutazione dell'inserimento non può prescindere dall'analisi delle capacità e degli sforzi operati dai soggetti comunali di massimizzare il coinvolgimento del territorio, del terzo settore, delle imprese, delle associazioni di categoria.

Il nesso causale tra coinvolgimento del maggior numero dei soggetti e ampiezza dello spettro di offerta viene ribadito, oltre che dalle segnalazioni degli operatori del settore, dalle risultanze dell'indagine.

Sono infatti le macroaree settentrionali e centrali che segnalano una maggiore articolazione nella collaborazione con istituzioni e gruppi della società civile e di conseguenza nell'analisi degli esiti emerge che una maggiore percentuale di beneficiari ha trovato un'occupazione od addirittura ha conseguito diploma ed occupazione.

I Comuni del Nord e del Centro segnalano infatti collaborazioni superiori alla media rilevabili soprattutto con gli uffici per l'impiego, con le imprese, mentre sono trasversali a tutto il territorio nazionale le collaborazioni con il terzo settore.

Dalle interviste è emerso, inoltre, come naturalmente l'ampiezza demografica dei Comuni incida in maniera significativa sull'articolazione della rete, nelle grandi e medie realtà le possibilità di collaborazione infatti aumentano.

In generale emerge come le Asl, nel 27,6% dei casi (chiaramente in un'ottica di soluzione delle problematiche relative alle dipendenze), le associazioni del privato sociale di ispirazione laica (nel 26,7%) e religiosa (nel 21,9 %) gli uffici del lavoro / centri per l'impiego (nel 18,3%) risultino i soggetti maggiormente coinvolti.

3.2 Un'analisi interpretativa delle modalità di attuazione della sperimentazione

La valutazione fin qui illustrata, può essere ulteriormente arricchita da un'analisi più approfondita volta all'individuazione di categorie interpretative all'interno delle quali possono essere collocati i Comuni che hanno partecipato a questa II sperimentazione.

In particolare, il campione di riferimento di questa analisi è rappresentato dai Comuni appartenenti ai 267 che hanno restituito compilato il questionario relativo alla seconda rilevazione, avvenuta il 30 settembre 2004 (il 78,3%). La scelta di non considerare i 39 Comuni appartenenti anche alla I sperimentazione risiede nella necessità di indagare ed approfondire il comportamento dei "neofiti" alla sperimentazione, peraltro Comuni con caratteristiche più omogenee rispetto ai precedenti, cercando di rilevare quei fattori che meglio ne caratterizzano le diverse modalità di implementazione della misura.

Dal punto di vista metodologico risulta necessaria una premessa concernente il tipo di analisi utilizzato. Si è infatti fatto ricorso all'*analisi dei gruppi* o *cluster analysis*, una tecnica di analisi multivariata in grado di rappresentare simultaneamente i casi analizzati (ovvero i Comuni nello specifico) all'interno di un numero ridotto di gruppi o categorie concettuali sulla base di coefficienti di distanza o di similarità tra i loro "stati" (ovvero le loro posizioni) su alcune variabili "chiave". Obiettivo di questa tecnica è una riduzione controllata e una sintesi delle informazioni disponibili finalizzata alla migliore rappresentazione del fenomeno analizzato¹⁹.

L'individuazione delle variabili chiave è risultato un procedimento complesso e laborioso, che ha richiesto una conoscenza esaustiva delle variabili presenti all'interno del data base nonché del modo in cui interagivano tra loro. Nel nostro caso specifico ci si è concentrati in particolare su due variabili: *l'incidenza delle domande accolte sulle presentate* ed *il tasso di coinvolgimento di individui in programmi di inserimento*.

¹⁹ Tra le tecniche di classificazione rientranti all'interno della *cluster analysis* la scelta è ricaduta su un modello non gerarchico (o a partizioni ripetute), modello che presenta il vantaggio di poter trattare molti casi e che quindi risultava adatto alle esigenze di questa ricerca. La tecnica utilizzata per spostare i casi da un gruppo all'altro è quella delle *k-medie* o di aggregazione intorno a centri mobili. Questa tecnica usa le coordinate dei baricentri dei diversi gruppi: una volta individuati i baricentri della partizione iniziale (le coordinate si ottengono calcolando le medie dei valori assunti da tutte le variabili in tutti i casi che appartengono al gruppo), si spostano in successive interazioni i casi che si trovano più vicini ad un baricentro diverso da quello iniziale, il procedimento si interrompe quando non avvengono più spostamenti. La procedura è stata effettuata mediante il software statistico SPSS.

L'analisi fin qui condotta ci ha permesso di evidenziare queste due dimensioni come misure in qualche modo esplicative della maggiore o minore capacità dei Comuni di gestire l'implementazione della misura. In particolare, il tasso di accoglimento delle domande presentate, in quanto direttamente proporzionale all'intensità degli accertamenti, può essere letto come *proxy* della capacità delle amministrazioni comunali di mettere in piedi un sistema di verifiche e controlli, sia con riferimento ai requisiti all'accesso che alla permanenza della condizione di bisogno, ben oliato e funzionale. In altre parole, tanto più stringente è il sistema dei controlli avviato e tanto meno frequente accade che chi non ne abbia i requisiti tenti comunque di accedere alla misura.

La seconda variabile rappresenta invece il numero di individui inseriti in programmi di inserimento in rapporto al totale degli individui appartenenti alle famiglie in carico al RMI. Il più alto tasso di coinvolgimento in programmi di inserimento si è ritenuto un buon indicatore della capacità di attivazione del Comune ovvero della capacità di implementare la misura non solo con riferimento alla componente di erogazione monetaria, ma anche di reinserimento sociale, attraverso l'attivazione di una idonea rete con gli attori del territorio. La mancanza di correlazione statisticamente significativa tra le due dimensioni individuate ha contribuito poi a validare il loro utilizzo anche dal punto di vista della correttezza metodologica.

Dall'incrocio con le due variabili sopra descritte sono stati individuati quattro gruppi all'interno dei quali è stato possibile collocare il campione oggetto di analisi. Ciascun cluster, stanti i fattori maggiormente caratterizzanti, è stato considerato come esemplificativo di uno specifico modello di implementazione della sperimentazione nei 267 Comuni:

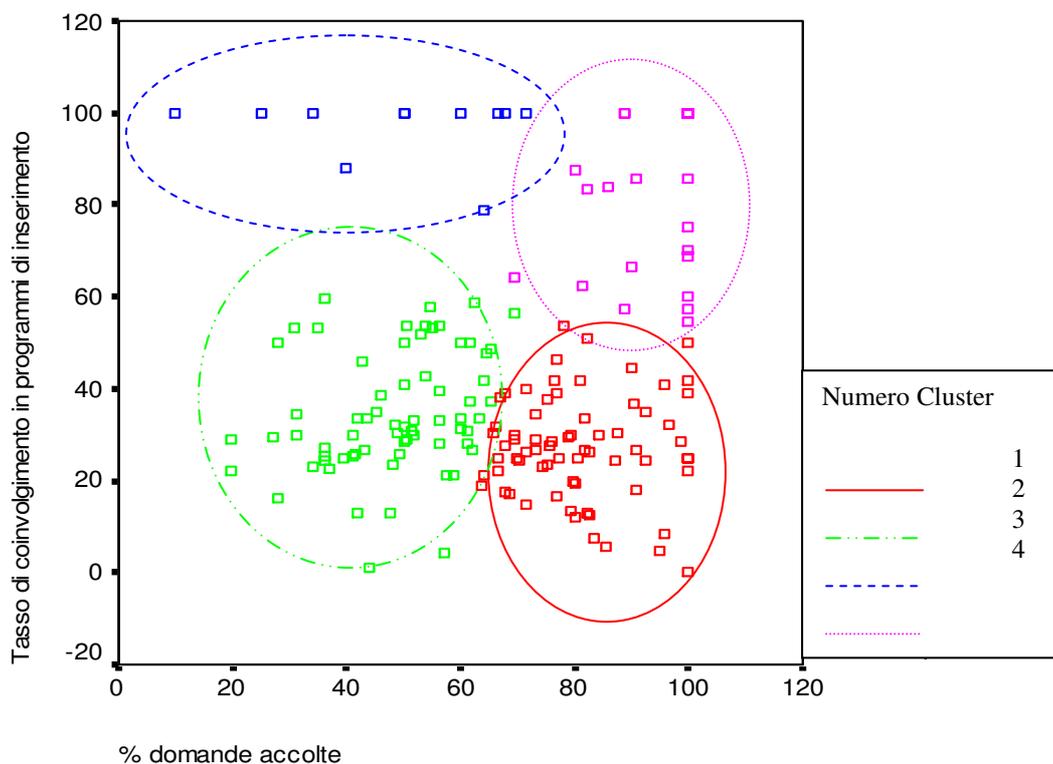
Cluster 1 – Modello di sviluppo locale;

Cluster 2 – Modello assistenziale;

Cluster 3 – Modello di “riduzione del danno”;

Cluster 4 – Modello promozionale.

Figura 1



Cluster 1 – Modello di sviluppo locale

Il primo cluster concentra il 40% del totale dei Comuni analizzati. E' caratterizzato da **un elevato tasso di accoglimento delle domande presentate e al contempo da una bassa capacità di inserimento degli individui in programmi di inserimento**. La percentuale media delle domande accolte all'interno di questo cluster è sensibilmente superiore alla media del campione (79,8% contro il 59%) mentre si registra il più basso tasso di coinvolgimento (27,3%) rispetto sia alla media dei 267 Comuni (42,5%) che con riferimento agli altri tre gruppi.

L'analisi per appartenenza dei Comuni ai Patti territoriali mostra una incidenza maggiore per i Patti di Massa Carrara, Enna e Caltanissetta, ma soprattutto per il Patto di Frosinone, la collocazione geografica dei Comuni del cluster mostra infatti una marcata sovra-rappresentanza dei Comuni situati nell'Italia Centrale.

Il numero delle famiglie residenti risulta essere in media pari a 2.672 contro una media complessiva di 2.290; la dimensione media delle famiglie in carico è pari a 3,3 individui, superiore alla media dei 267, corrispondenti a 2,9.

La durata in mesi dell'emissione di erogazioni è di circa due anni (22 mesi). Relativamente alle famiglie uscite dalla misura per revoca a seguito degli accertamenti sui requisiti di accesso e per superamento della condizione di bisogno non vi sono marcati scostamenti rispetto a quanto registrato complessivamente dai 267 Comuni (nel primo caso la percentuale è dello 10,0% contro il 10,3%, nel secondo caso la percentuale è del 16,7% contro un 16%). E' interessante mettere in evidenza i programmi di inserimento prevalenti, si rilevano infatti percentuali significativamente

superiori alla media per quanto riguarda la cura e il sostegno familiare (21,4% contro il 16,2%), l'orientamento occupazionale (14,2% contro l'11,3%).

Un altro interessante elemento concernente la gestione della misura riguarda il numero delle risorse umane impiegate in relazione agli individui inseriti nei programmi: questo cluster vede, ancora una volta in linea con la distribuzione complessiva, una media per ogni 100 persone inserite di 19 operatori/funzionari dedicati. Dal punto di vista dell'erogazione media mensile per famiglia nei primi tre mesi del 2004 si registra all'interno del gruppo un ammontare pari a € 435, più alto rispetto a quanto emerso dall'analisi complessiva ovvero di € 405, ma essenzialmente spiegabile con una dimensione media delle famiglie in carico più ampia rispetto alla media complessiva.

Il cluster 1 non presenta fattori che si discostano visibilmente dalla media. I Comuni all'interno di questo gruppo, prevalentemente collocati nel Centro Italia, si distinguono per un minore coinvolgimento dei beneficiari in programmi di inserimento, tuttavia, laddove questi sono stati attivati si è preferito "puntare", più che in altri cluster, su programmi di orientamento occupazionale, oltre che sui "classici" programmi di cura e sostegno familiare.

Cluster 1

Numero Comuni: 70	Cluster 1	267 Comuni
<i>Distribuzione per Patto territoriale:</i>		
Frosinone	20,0%	13,8%
Massa Carrara	7,1%	5,2%
Enna	10,0%	7,5%
Caltanissetta	10,0%	8,0%
<i>Distribuzione per area geografica:</i>		
Italia Centrale	27,1%	19,0%
<i>Media famiglie residenti</i>	2671,5	2290,1
<i>Dimensione media delle famiglie in carico</i>	3,3	2,9
<i>% Domande accolte sulle presentate</i>	79,8%	59,0%
<i>Durata media dell'emissione di erogazioni</i>	22,2 mesi	22,6 mesi
<i>Incidenza famiglie uscite dalla misura per revoca a seguito degli accertamenti sulle famiglie in carico</i>	10,0%	10,3%
<i>Incidenza famiglie uscite dalla misura per superamento della condizione di bisogno sulle famiglie in carico</i>	16,7%	16,0%
<i>% Individui inseriti nei vari programmi di inserimento:</i>		
Cura e sostegno familiare	21,4%	16,2%
Orientamento occupazionale	14,2%	11,3%
<i>Tasso di coinvolgimento individui in programmi di inserimento</i>	27,3%	42,5%
<i>Incidenza risorse umane impegnate sul totale degli individui inseriti in programmi</i>	18,6%	18,9%
<i>Erogazione media per famiglia nei mesi di gennaio / febbraio / marzo 2004</i>	€ 435	€ 405

Cluster 2 – Modello assistenziale

Il secondo gruppo, secondo anche per numerosità (accoglie il 39,1% dei Comuni), si caratterizza per un basso tasso di coinvolgimento degli individui in programmi di

inserimento (pari al 34,6% a fronte di un 42,5% registrato complessivamente) e **per una più contenuta percentuale di accoglienza delle domande presentate** (pari al 41,4%, sensibilmente inferiore rispetto al 59% del totale del campione).

Questo cluster concentra una forte presenza di Comuni situati nell'Italia Meridionale, in particolare appartenenti ai Patti di Matera, Vibo Valentia, Caserta e del Nord-Barese.

Il numero medio di famiglie è pari a 2.625, la dimensione media delle famiglie in carico è pari a 3,2 individui per nucleo familiare, anche in questo caso, come per il primo cluster, leggermente superiore alla media pari a 2,9.

Gli altri elementi caratterizzanti questo gruppo vedono una durata media dell'emissione di erogazioni sempre vicina ai due anni; l'incidenza dei nuclei familiari usciti dalla sperimentazione per via delle revoche è pari all'11,8%, superiore alla media del 10,3%, mentre l'incidenza dei nuclei usciti per superamento della condizione di bisogno è pari al 14,4% sotto la media complessiva pari al 16%.

I programmi di inserimento attivati riguardano percorsi formativi (6,6% in confronto ad un 4,8%), di recupero scolastico (6,2% in confronto ad un 5,2%) e soprattutto lavori di pubblica utilità, che rappresentano ben il 49,8% del totale.

Le risorse umane impegnate in relazione agli individui inseriti per quanto riguarda questo gruppo risultano essere leggermente inferiori rispetto alla media complessiva (15,2 rispetto al 18,9) per un rapporto di circa un operatore/funziionario ogni 6 inserimenti.

Dal punto di vista dell'erogazione media mensile per famiglia nei primi tre mesi del 2004 si registra all'interno del gruppo, come per il primo, un ammontare pari a € 428, leggermente più alto rispetto ai € 405 della media del campione.

Il cluster 2, presentando un basso tasso di accoglienza delle domande presentate e una penuria di programmi attivati, si caratterizza per una scarsa capacità promozionale dei Comuni coinvolti. Stanti le tipologie di programmi prevalenti non si riscontra neppure un grosso dispendio in termini di coinvolgimento degli attori del territorio. Tuttavia, il maggior investimento in percorsi di tipo educativo, che richiedono necessariamente tempi di realizzazione più lunghi, in parte giustifica il minore tasso di uscita dalla misura per superamento della condizione di bisogno.

Cluster 2

Numero Comuni: 68	Cluster 2	267 Comuni
<i>Distribuzione per Patto territoriale:</i>		
Matera	16,2%	10,9%
Vibo Valentia	8,8%	4,6%
Caserta	7,4%	5,2%
Nord- Barese	4,4%	2,3%
<i>Distribuzione per area geografica:</i>		
Italia Meridionale	36,8%	23,0%
<i>Media famiglie residenti</i>	2625,5	2290,1
<i>Dimensione media delle famiglie in carico</i>	3,2	2,9
<i>% Domande accolte sulle presentate</i>	41,4%	59,0%
<i>Durata media dell'emissione di erogazioni</i>	21 mesi	22,6 mesi
<i>% Famiglie in carico al 30 settembre 2004 sul totale delle famiglie percettrici</i>	76,5%	74,1%
<i>Incidenza famiglie uscite dalla misura per revoca a seguito degli accertamenti sulle famiglie in carico</i>	11,8%	10,3%
<i>Incidenza famiglie uscite dalla misura per superamento della condizione di bisogno sulle famiglie in carico</i>	14,4%	16,0%
<i>% Individui inseriti nei vari programmi di inserimento:</i>		
Lavori di pubblica utilità	49,8%	46,3%
Formazione professionale	6,6%	4,8%
Percorsi scolastici	6,2%	5,2%
<i>Tasso di coinvolgimento individui in programmi di inserimento</i>	34,6%	42,5%
<i>Incidenza risorse umane impegnate sul totale degli individui inseriti in programmi</i>	18,6%	18,9%
<i>Erogazione media per famiglia nei mesi di gennaio/ febbraio/ marzo 2004</i>	€ 428	€ 405

Cluster 3 – Modello di “riduzione del danno”

Il terzo gruppo raccoglie al suo interno solo 11 Comuni e se si avvicina al secondo per un **basso tasso di accoglienza delle domande (pari al 47,9%, meno della metà)** si distingue da questo come dal primo per un **elevato tasso di coinvolgimento degli individui in programmi di inserimento**. I Comuni rientranti in questo gruppo registrano infatti il valore più alto tra i quattro gruppi con un 97%: quasi la totalità degli individui appartenenti alle famiglie in carico al RMI nei due anni di implementazione della sperimentazione sono stati dunque inseriti in programmi di inserimento.

Il Patto territoriale fortemente sovra-rappresentato all'interno di questo cluster risulta essere il Patto di Oristano, da ciò deriva una evidente presenza dei Comuni situati nelle Isole.

Dal punto di vista delle famiglie residenti si riscontrano valori medi molto bassi rispetto alla media complessiva, aspetto riconducibile alla presenza di Comuni di dimensioni molto piccole oltre che connesso alle caratteristiche dimensionali dei Comuni situati in quest'area: vi sono residenti in media 755 famiglie a fronte delle 2.290 del campione, la dimensione media delle famiglie in carico è di 1,5 individui (contro il 2,9 complessivo), la qual cosa giustifica un'erogazione media mensile decisamente contenuta rispetto alla media e pari a 286 euro.

E' oltremodo interessante sottolineare i tipi di programmi attivati: risultano infatti per la maggior parte presenti (e con valori fortemente distanti dalla media complessiva) programmi concernenti il pagamento delle utenze (20,6% contro il 6,5%), programmi volti all'integrazione sociale e allo sviluppo relazionale (13,7% contro il 4,4%), programmi miranti alla cura e al sostegno familiare (21,4% contro il 16,2%).

L'impegno nella gestione dei programmi di inserimento coinvolge un elevato numero di risorse umane, ulteriore elemento caratterizzante questo cluster: per 100 individui inseriti sono presenti circa 33 operatori/ funzionari in un rapporto dunque di 1 a 3. La durata media dell'emissione di erogazioni si avvicina ai due anni e mezzo, per le poche famiglie uscite dalla sperimentazione si registrano valori più elevati in merito sia alle revocche a seguito degli accertamenti sui requisiti che al superamento delle condizioni di bisogno.

I Comuni del cluster 3 si caratterizzano per una elevata capacità di inserimento dei soggetti in carico, seppure in percorsi essenzialmente miranti alla risoluzione di problematiche contingenti (vedi il pagamento delle utenze) e per un conseguente consistente impegno di risorse umane dedicate. L'elevata incidenza delle famiglie uscite in seguito a provvedimento di revoca della misura, più che doppio rispetto al resto del campione, è spiegabile attraverso un probabile minor investimento in materia di controlli sui requisiti di accesso.

Cluster 3

Numero Comuni: 11	Cluster 3	267 Comuni
<i>Distribuzione per Patto territoriale:</i> Oristano	72,7%	26,4%
<i>Distribuzione per area geografica:</i> Isole	72,7%	41,9%
<i>Media famiglie residenti</i>	755,4	2290,1
<i>Dimensione media delle famiglie in carico</i>	1,5	2,9
<i>% Domande accolte sulle presentate</i>	47,9%	59,0%
<i>Durata media dell'emissione di erogazioni</i>	29,4 mesi	22,6 mesi
<i>Incidenza famiglie uscite dalla misura per revoca a seguito degli accertamenti sulle famiglie in carico</i>	22,2%	10,3%
<i>Incidenza famiglie uscite dalla misura per superamento della condizione di bisogno sulle famiglie in carico</i>	25,5%	16,0%
<i>% Individui inseriti nei vari programmi di inserimento:</i> Pagamento utenze, affitto, debiti	20,6%	6,5%
Integrazione sociale e sviluppo relazionale	13,7%	4,4%
Cura e sostegno familiare	21,4%	16,2%
<i>Tasso di coinvolgimento individui in programmi di inserimento</i>	97,0%	42,5%
<i>Incidenza risorse umane impegnate sul totale degli individui inseriti in programmi</i>	32,9%	18,9%
<i>Erogazione media per famiglia nei mesi di gennaio/ febbraio/ marzo 2004</i>	€ 286	€ 405

Cluster 4 – Modello promozionale.

Il quarto cluster concentra il 14,4% dei Comuni (25 in valore assoluto). I Comuni di questo raggruppamento si caratterizzano per registrare **valori elevati con riferimento ad entrambe le dimensioni chiave individuate**. Il tasso di coinvolgimento dei beneficiari in programmi di inserimento risulta in media pari all'82,5%, quasi il doppio rispetto alla media complessiva, inoltre su 100 domande presentate ne sono state accolte mediamente 93.

Questo cluster concentra una più elevata presenza di Comuni appartenenti al Patto territoriale di Rovigo e dunque risulta contraddistinto da una netta sovra-rappresentanza dei Comuni situati nell'Italia Nord-Orientale.

Anche questo gruppo, come il precedente, si caratterizza per le dimensioni relativamente piccole dei Comuni che vi fanno parte: le famiglie residenti risultano essere in media 985, la dimensione media delle famiglie in carico è pari a 1,7 contro il 2,9 complessivamente registrato. L'erogazione media mensile per famiglia risulta, dunque, inferiore rispetto a quanto complessivamente rilevato e pari a € 318.

Il programma di inserimento prevalentemente attivato per questo gruppo corrisponde alla tipologia di integrazione sociale e sviluppo relazionale che registra una percentuale del 10,9% contro il 4,4%, ma si rilevano altresì degli scostamenti di nota dalla media per quanto concerne gli inserimenti legati all'orientamento occupazionale (13,5% contro l'11,4%), rivolti alla cura e al sostegno familiare (18,4% contro il 16,2%), ed anche, seppur di poco alla riabilitazione socio-sanitaria (3,6% contro il 3,2%) e quelli miranti a percorsi scolastici (5,4% contro il 5,2%). Anche dal punto di vista delle risorse umane impiegate si registrano valori più alti rispetto alla media: per ogni 100 individui inseriti risultano presenti circa 24 operatori, in un rapporto di 1 ogni 4 individui inseriti.

I valori concernenti la durata in media delle erogazioni risultano leggermente più elevati rispetto alla media (poco più di due anni), mentre dal punto di vista delle famiglie uscite dalla misura per superamento della condizione di bisogno non si rilevano forti scostamenti (la percentuale è pari al 15,6% rispetto al 16,0%), la percentuale invece delle revoche a seguito degli accertamenti sui requisiti è decisamente inferiore alla media (5,2% contro il 10,3%).

I Comuni concentrati nel quarto cluster, oltre ad avere un alto tasso di accoglienza delle domande presentate riescono anche a coinvolgere un'alta percentuale di beneficiari in programmi di inserimento. In particolare, quello che contraddistingue il raggruppamento è la propensione alla diversificazione dei programmi: vi sono sì tipologie più ricorrenti di altre, ma l'elemento caratterizzante è la capacità di questo gruppo di promuovere attività di fuoriuscita dal disagio differenziate, rispondendo contemporaneamente a bisogni diversi. Altro elemento che connota questo cluster è la contenuta incidenza delle famiglie uscite per revoca della misura: è ragionevole supporre che la capacità di avviare un sistema di accertamenti efficace faccia desistere dalla presentazione di domande prive dei requisiti necessari per accedere alla misura, comportando allo stesso tempo un contenimento delle revoche successive.

Cluster 4

Numero Comuni: 25	Cluster 4	267 Comuni
<i>Distribuzione per Patto territoriale:</i> Rovigo	44,0%	16,1%
<i>Distribuzione per area geografica:</i> Italia Nord-Orientale	44,0%	16,1%
<i>Media famiglie residenti</i>	985,0	2290,1
<i>Dimensione media delle famiglie in carico</i>	1,7	2,9
<i>% Domande accolte sulle presentate</i>	93,3%	59,0%
<i>Durata media dell'emissione di erogazioni</i>	25 mesi	22,6 mesi
<i>Incidenza famiglie uscite dalla misura per revoca a seguito degli accertamenti sulle famiglie in carico</i>	5,2%	10,3%
<i>Incidenza famiglie uscite dalla misura per superamento della condizione di bisogno sulle famiglie in carico</i>	15,6%	16,0%
<i>% Individui inseriti nei vari programmi di inserimento:</i>		
Integrazione sociale e sviluppo relazionale	10,9%	4,4%
Orientamento occupazionale	13,5%	11,3%
Cura e sostegno familiare	18,4%	16,2%
Riabilitazione socio-sanitaria	3,6%	3,2%
Percorsi scolastici	5,4%	5,2%
<i>Tasso di coinvolgimento individui in programmi di inserimento</i>	82,5%	42,5%
<i>Incidenza risorse umane impegnate sul totale degli individui inseriti in programmi</i>	23,8%	18,9%
<i>Erogazione media per famiglia nei mesi di gennaio/febbraio/ marzo 2004</i>	€ 318	€ 405

3.3 Le principali dimensioni di successo della sperimentazione

Dimensione 1: “La capacità di erogazione della misura a chi ne ha veramente diritto”

Per valutare in conclusione la capacità dei Comuni coinvolti nella sperimentazione di erogare la misura a chi ne abbia veramente diritto si è ricorso ad un indice che misura l'intensità e le tipologie degli accertamenti effettuati sia in fase istruttoria che nel corso della erogazione della misura.

Nella costruzione di tale indice si è considerato:

- la capacità dei Comuni di effettuare più tipologie di accertamento della sussistenza e della permanenza dei requisiti di accesso e di partecipazione ai programmi di inserimento;
- la capacità di coinvolgere un'ampia gamma di enti nella effettuazione degli accertamenti.

Incrociando queste due dimensioni si è ottenuto un indicatore (INTACC) che consente di rilevare che ben il 41,9% dei Comuni sperimentanti ha saputo attivare un sistema di accertamento dei requisiti adeguato e sufficientemente articolato: in particolare la voce ALTO comprende i Comuni che hanno attivato tutte e 3 le tipologie di accertamento e hanno coinvolto almeno 2 enti oltre al proprio.

Il 78,6% dei Comuni che rientrano nella tipologia “ALTO” conducono tali accertamenti sull'insieme dei percettori, contro appena il 22% dei Comuni rientranti nella tipologia

“BASSO”, i quali hanno predisposto accertamenti già di per sé carenti prevalentemente su solamente un campione dei beneficiari.

Come è possibile osservare dalla tabella che segue sono prevalentemente i Comuni del Nord Italia che rientrano nella categoria ALTO (75% e 73%), mentre i Comuni dell’Italia centro meridionale rientrano prevalentemente nelle tipologie MEDIO e BASSO.

Si può pertanto concludere che la larga maggioranza dei Comuni del Nord Italia, oltre il 40% dei Comuni del Centro e Sud Italia e il 36,7% dei Comuni isolani hanno adottato modalità organizzative idonee ad erogare la misura a chi ne abbia veramente diritto.

Dimensione 2: “La capacità di erogare la misura sia nella componente di integrazione del reddito sia in quella di reinserimento”

Una analisi congiunta delle diverse modalità di attivazione dei programmi di inserimento consente di effettuare una lettura articolata della capacità dei Comuni di erogare una misura che affianca all’erogazione economica la predisposizione di programmi di inserimento sociale.

Si è rilevato che mediamente nei 267 “nuovi” Comuni almeno 1 membro per nucleo familiare è risultato inserito in programmi di qualche genere, mentre nei 39 “vecchi” tale valore risulta inferiore: sono stati inseriti in programmi mediamente 0,8 membri per ciascun nucleo in carico. Vi sono anche in questo caso notevoli differenze territoriali: tra i “vecchi” 39 Comuni si è registrato un picco nel Nord Ovest dove si sono avuti mediamente 2,1 individui inseriti in programmi per nucleo familiare e il livello più basso nel meridione con 0,6 individui per nucleo. Tra i “nuovi” Comuni il picco è sempre al Nord, con il Patto di Rovigo che è riuscito ad inserire 1,8 individui per nucleo mentre il livello più basso è stato registrato al centro, presso il patto di Massa (0,7 individui per nucleo) e al Sud (Patti di Matera e Caserta con 0,9 individui inseriti per nucleo).

Nel complesso comunque il 64,1% dei nuclei beneficiari residenti nei “nuovi” Comuni ha avuto almeno un membro partecipante a programmi di reinserimento. Si tratta di un valore limitato: il decreto istitutivo della misura prevedeva la compresenza di entrambe le componenti per tutti i casi in carico.

Nei Patti situati nel Nord (Rovigo) e nel Centro (Massa Carrara e Frosinone) prevalgono, accanto alla cura e sostegno familiare, tipologie di reinserimento come la formazione professionale e l’orientamento occupazionale, mentre in tutti i Patti territoriali collocati nel Mezzogiorno si segnala con forza la prevalenza come strumento di reinserimento dei lavori socialmente utili: nel Sud Italia lo scarso radicamento sul territorio di soggetti con i quali intessere rapporti di collaborazione e/o la difficoltà di dialogo con le strutture esistenti da parte dei Comuni, rivestono un ruolo decisivo nella scelta del ricorso ai lavori di pubblica utilità quali strumento di reinserimento sociale. E’ inoltre importante sottolineare che ben il 37,5% dei Comuni è riuscito al massimo a coinvolgere un soggetto della rete territoriale per l’attivazione dei programmi e come è possibile osservare più sotto le maggiori difficoltà le hanno incontrate i Comuni dell’Italia Meridionale e delle Isole. I dati tuttavia confermano (come si vedrà più ampiamente nel capitolo 3 sulle reti) che la dimensione dei Comuni ha inciso fortemente sulla capacità dei Comuni di attivare la rete e i Comuni più piccoli sono proprio quelli collocati in queste due macroaree del Paese.

I Comuni hanno nel complesso avuto difficoltà a impostare programmi di reinserimento sufficientemente differenziati da poter raccogliere le esigenze di una platea di

beneficiari tanto differenziata: il 6,2% dei Comuni non ha saputo organizzare alcun programma e il 15,3% solamente una tipologia, il 46,4% da 2 a 3 tipologie. La diversità delle caratteristiche di disagio da affrontare e le peculiarità demografiche (sesso, età) dei potenziali beneficiari fanno ritenere questa articolazione appena sufficiente.

Ultimo, essenziale elemento utile alla valutazione della capacità dei Comuni di erogare la misura sia nella componente di integrazione al reddito che di reinserimento sociale, riguarda le modalità di applicazione dei provvedimenti teso ad invogliare alla frequenza quei componenti dei nuclei RMI che hanno provvisoriamente abbandonato i progetti di reinserimento. Sebbene il 13,6% dei Comuni non abbia preso alcun provvedimento è interessante notare che gli altri hanno adottato modalità differenti, la più frequente delle quali è stata l'ammonizione formale, ma il 47,2% dei Comuni ha anche adottato forme di riorientamento, rimodulando il programma secondo nuove e più appropriate esigenze dell'utenza. Il 26,7% dei Comuni ha addirittura provveduto alla revoca della misura e il 34,7% ha provveduto all'applicazione di forme di sospensione temporanea dell'erogazione monetaria.

Dimensione 3: “La capacità di gestione della misura”

Un elemento essenziale relativamente alla capacità di gestione della misura è senz'altro legata all'attivazione e alla competenza del personale coinvolto. In molti Comuni è mancata una adeguata dotazione di personale. L'organizzazione del lavoro e la gestione della misura da parte dei servizi sociali hanno evidenziato il cronico problema del sotto dimensionamento del personale preposto, che è rimasta una delle principali criticità adducibili alla misura, oltre alla mancanza di competenza specifica degli addetti, competenza in termini ad esempio di capacità di gestione di situazioni personali e familiari estremamente critiche, o di capacità di costruzione di un progetto complesso di reinserimento, o di capacità di interazione con i soggetti istituzionali chiamati a ad effettuare gli accertamenti. In molti casi i Comuni non si sono dotati di un ufficio RMI apposito ma hanno dovuto sommare l'attività ordinaria con l'attività RMI: il problema in questo caso è stato non tanto quello della mancanza di una struttura a sé, quanto la mancanza di incremento di operatori volta a supportare gli organici esistenti nella gestione della nuova ingente molte di lavoro. In altri casi, in particolare nei Comuni più piccoli la responsabilità esecutiva è stata affidata agli operatori disponibili, tra i quali in un caso anche il vigile urbano (accidentalmente anche responsabile dell'Ufficio servizi sociali).

Altro elemento critico è stata la mancata attenzione alla funzione informativa e di monitoraggio, che ha limitato l'attività di autovalutazione e di apprendimento in termini di una progressiva messa a punto del sistema attraverso le esperienze maturate: la valutazione degli esiti fatta dai referenti RMI in molti casi deriva pertanto esclusivamente dalla percezione soggettiva di ciascuno. In molti casi non sono stati raccolti dati sui programmi di inserimento realizzati, sulla partecipazione e l'interesse suscitato da parte dei frequentanti e sugli esiti di tali programmi. In molti casi, infine, non sono stati raccolti dati sui motivi di uscita dalla misura.

Dimensione 4: “Gli esiti favorevoli in termini di reinserimento”

Il tasso di uscita dalla misura è risultato relativamente contenuto: i soggetti usciti sulle domande accolte sono risultati complessivamente pari al 14,2% (era il 9,7% alla fine del primo biennio di sperimentazione) che rivela una tendenza, sia da parte dei beneficiari che delle amministrazioni comunali coinvolte, nell'interpretare talvolta la misura come

continuativa nel tempo per cui, una volta entrati a farne parte, viene data come “assodata” la permanenza all’interno della stessa.

In questo caso gli esiti sono molto differenziati tra Comuni di I e di II sperimentazione, con i primi che in alcune realtà hanno scelto di chiudere anticipatamente la sperimentazione per una parte dei beneficiari (Napoli, Rovigo, ecc.) dopo oltre 4 anni di erogazioni economiche e i secondi che in alcune realtà alla data della rilevazione avevano da poco dato avvio a programmi ed erogazioni economiche.

Dai dati è possibile rilevare che il livello di criticità del contesto di riferimento ha avuto una notevole influenza sulle possibilità di uscita per superamento dello stato di bisogno: nei Comuni col tasso di disoccupazione (a livello provinciale) più basso si sono registrati i più elevati tassi di uscita per superamento della condizione del bisogno e viceversa.

Il RMI ha comunque avuto una funzione di leva nei confronti di tutte le situazioni di deprivazione ed emarginazione, consentendo in molti casi un seppur temporaneo riscatto, attraverso l’attivazione delle risorse reali e potenziali dei beneficiari. Riscatto nel quale non ha giocato un ruolo secondario la riqualificazione dei rapporti con i servizi sociali, garantita sia dalla trasparenza che la misura ha richiesto, sia dall’introduzione di forme di responsabilizzazione individuali e familiari mai sperimentate prima. Sebbene solo occasionalmente i percorsi formativi o i progetti di reinserimento abbiano dato poi diretto accesso al mondo del lavoro, nella maggior parte dei casi per questa tipologia di utenti la logica “contrattuale” ha stimolato la responsabilizzazione individuale nel percorso di fuoriuscita dal proprio stato di bisogno. Per tutti i casi nei quali un reinserimento vero e proprio (inteso come percorso verso una progressiva autonomia) non era pensabile fin dall’inizio o dove i Comuni non sono stati in grado di attivarsi in tal senso la misura si è rivelata uno strumento di mantenimento e riduzione del danno, di fronteggiamento del bisogno economico, con tutti i benefici e le criticità che ciò comporta:

- da un lato si è avuto un miglioramento delle condizioni economiche delle famiglie a disagio e nel complesso del territorio, un rientro nella legalità di molti casi di morosità. In questi casi sono segnalabili altri benefici di entità tutt’altro che trascurabile indotti dalla misura: le nuove generazioni delle famiglie più problematiche hanno potuto accedere ad una istruzione più elevata rispetto a quanto avrebbe potuto essere in assenza di RMI, le famiglie ai margini hanno potuto rientrare in contatto con ambienti sociali da cui si erano probabilmente auto-escluse da tempo grazie al supporto delle numerosissime associazioni che hanno collaborato alla sperimentazione.
- Per contro vi sono tutti i limiti di una misura che diventa in tale contesto meramente assistenziale, che sono riconducibili all’induzione di trappole della povertà e alla dipendenza dai servizi sociali.

IV Parte: Una analisi delle caratteristiche delle reti territoriali avviate

4.1 L'esperienza delle reti e la lezione del RMI

L'esperienza del RMI non può che essere valutata tenendo in considerazione la grande diversità dei contesti territoriali che vi hanno partecipato.

Tuttavia, al di là di situazioni ed effetti di applicazione tanto eterogenei, va segnalato il dato di massima relativo allo scarso funzionamento dello strumento dei Patti territoriali. Evidentemente le reti che il patto avrebbe dovuto attivare *per default* o non sono state realmente efficaci ai fini della sperimentazione o erano presenti solo sulla carta e comunque non in grado di funzionare nelle modalità richieste dall'applicazione del RMI.

Alla luce dei risultati complessivi solo il patto di Rovigo e quello del Nord-Barese Ofantino sembrano aver funzionato seppure anche in questo caso non sono poche né le specificità né i limiti dichiarati dai referenti interpellati.

A fronte di una scarsa funzionalità del patto in quanto tale, va ricordato che in certi casi, e segnatamente nel territorio afferente al patto di Rovigo e nei due dell'Italia centrale (Massa Carrara e Frosinone), la misura si è innestata in un assetto già significativamente orientato verso l'integrazione delle politiche, e soprattutto verso l'idea della rete territoriale: le Asl e gli uffici del lavoro, ma anche le realtà dell'istruzione, della formazione e del terzo settore, ed in alcuni casi anche del mondo produttivo, sono stati interlocutori privilegiati nell'implementazione del RMI.

La realtà dei contesti dell'Italia meridionale ed insulare si presenta invece in modo più articolato, ed in questi territori l'applicazione del RMI ha risentito dei problemi che caratterizzano sia il tessuto socio-economico che l'apparato organizzativo delle amministrazioni. Si limitano infatti al territorio del già citato patto Nord-Barese Ofantino, e a parte della provincia di Oristano, i casi di attivazione di una rete interistituzionale che supportasse i Comuni più piccoli nell'applicazione della misura e nella realizzazione dei programmi di inserimento. Negli altri casi, e quindi nel territorio della provincia di Caserta, in quella di Enna, di Caltanissetta, di Vibo Valentia e di Matera, solo i Comuni più grandi hanno potuto contare su una struttura organizzativa in grado di fronteggiare la mole di lavoro che il RMI richiedeva, dal momento che non è stato attivato pressoché nessun genere di coordinamento interistituzionale.

Si tratta di una circostanza che ha evidentemente svantaggiato i Comuni di dimensioni più ridotte, nei quali l'intero processo di applicazione della misura è stato gestito dagli operatori locali. In certi casi, come ad esempio nel territorio della provincia di Matera o in quello di Caserta, sono nate reti informali sulla base dei rapporti diretti tra referenti Comunali, ma si è trattato di soluzioni che hanno solo parzialmente sopperito alla mancanza di un coordinamento costante.

La capacità di attivare reti è stata comunque una condizione importante rispetto alla corretta applicazione della misura e quindi rilevante anche rispetto alla sua valutazione.

Gli esiti positivi che la sperimentazione ha prodotto nei contesti locali interessati dalla misura relativamente alla riorganizzazione ed al ripensamento della metodologia di lavoro dei servizi sociali comunali, in particolare hanno favorito:

- una più coerente organizzazione del lavoro, con la creazione di uffici RMI ad hoc e l'implementazione del personale specializzato, la creazione di regolamenti di attuazione, l'attivazione di una logica di interazione interdipartimentale;
- un sforzo continuativo di analisi e di modulazione della misura sugli effettivi bisogni del territorio (con l'introduzione del lavoro preparatorio di studio sulla domanda e sul contesto, che in alcuni casi ha precorso il lavoro propedeutico ai Piani di Zona, la selezione e la scelta delle priorità di intervento, e la successiva messa in graduatoria dei beneficiari);
- un netto miglioramento nella visibilità complessiva dei meccanismi e delle procedure (tramite la pubblicizzazione della misura e grazie alla trasparenza nella divulgazione dei criteri di ammissione);
- l'introduzione del concetto di "rete", con il ripensamento a 360 gradi delle politiche locali, soprattutto nella necessità da parte degli enti comunali di interfacciarsi con tutta la filiera dei soggetti presenti sul territorio (dalle associazioni di categoria, al sindacato, alla Asl, ai centri territoriali permanenti, ai centri per l'impiego, al privato sociale, alle cooperative sociali, al volontariato) ai fini di massimizzare le risorse per la creazione di programmi di inserimento modulabili sulle esigenze dei percettori della misura, permettendo all'utenza di entrare in contatto con un vasto ed eterogeneo numero di soggetti.

La prospettiva dell'azione di rete, che ha giocato un ruolo centrale nell'applicazione del RMI, costituisce un elemento imprescindibile nello sviluppo delle politiche sociali in generale (si tratta per altro dell'indirizzo contenuto nella riforma del welfare locale) e la fine della sperimentazione, nonché l'incertezza circa le prospettive future della misura, hanno rischiato di rallentare quei processi di integrazione territoriale dei quali, comunque, il RMI ha fatto emergere la necessità, anche agli occhi degli stessi operatori.

4.2 I Patti territoriali: uno strumento per lo sviluppo locale

Com'è noto la Finanziaria 2001 ha previsto che la sperimentazione del RMI fosse prolungata per un altro biennio (2001-2002), e che venisse estesa ad alcune aree oggetto di Patti territoriali, includendo tutti i Comuni di quei Patti in cui era presente almeno uno dei 39 Comuni coinvolti nella prima fase della sperimentazione.

Il Patto Territoriale è uno strumento di programmazione negoziata avviato operativamente nel 1998 per lo sviluppo locale che integra interventi atti all'incentivazione dei capitali e interventi di contesto per rimuovere situazioni di deficit di sviluppo.

Lo strumento "Patto Territoriale" mira in sostanza alla creazione di condizioni che favoriscano la crescita economica ed occupazionale attraverso la cooperazione dei vari soggetti presenti sul territorio. A tale proposito, essendo espressione del partenariato sociale ed essendo finalizzato allo sviluppo locale, il patto territoriale attiva un programma di interventi integrati nei settori dell'industria, dei servizi e dell'apparato delle infrastrutture e si pone l'obiettivo di promuovere lo sviluppo locale in ambito subregionale, nell'ottica di produrre esternalità, attivando un circuito capace di apportare vantaggi anche alle altre imprese e a nuovi investimenti.

In riferimento al suo contenuto, il patto deve indicare:

- lo specifico obiettivo di sviluppo locale;

- il soggetto responsabile, gli impegni e gli obblighi dei soggetti sottoscrittori;
- le attività da realizzare, i tempi e le modalità di attuazione;
- il piano finanziario ed i piani temporali di spesa, con l'indicazione dell'entità dei contributi e dei finanziamenti.

I soggetti coinvolti nella sottoscrizione del patto sono suddivisi in: promotori, sottoscrittori e soggetto responsabile. Per quanto riguarda i primi, il patto può essere promosso da:

- enti locali;
- altri soggetti pubblici operanti a livello locale;
- rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori;
- soggetti privati.

Oltre che dai soggetti promotori, il patto può essere sottoscritto da:

- Regione o Provincia autonoma nel cui territorio ricadano gli interventi;
- banche e società da esse controllate;
- consorzi di garanzia collettiva fidi;
- consorzi di sviluppo industriale operanti nel territorio oggetto del patto;
- organizzazioni sindacali.

Infine, tra i soggetti pubblici, viene individuato dai sottoscrittori il soggetto responsabile del coordinamento e della attuazione del piano.

I requisiti necessari per attivare un patto sono l'esistenza di una concertazione tra le parti sociali che preveda il controllo della coerenza della proposta con gli obiettivi di sviluppo locale; inoltre, tale concertazione deve essere verificata attraverso la stipula di uno specifico protocollo di intesa. Deve essere presente, inoltre, la disponibilità di un progetto di investimento per iniziative imprenditoriali nei diversi settori e la complessiva integrazione di tutte le iniziative contenute nel patto in modo da rendere coerenti gli interventi con gli obiettivi individuati.

Decisiva avrebbe dunque dovuto essere l'idea di uno sviluppo del territorio proiettato in una logica diversa da quella dell'incentivo di tipo automatico, ma imperniato invece sulla formulazione di un progetto da parte dal territorio stesso, che solleciti attivamente le risorse locali in un'ottica di sviluppo integrato. Proprio per questo l'idea centrale di questo strumento è stata quella di rivolgersi innanzitutto agli attori "forti" delle aree depresse, tentando di mobilitare l'imprenditoria locale. In questo senso risulta decisivo che la stipula del patto si riferisca ad aree territoriali di dimensioni contenute, e con caratteristiche di omogeneità.

Nel 1996, in occasione del Consiglio europeo riunitosi a Firenze nel semestre di Presidenza Italiana, viene affrontato il problema della crescente disoccupazione nei Paesi comunitari e viene sottolineata la necessità di adottare politiche *bottom-up*, basate sulla concertazione "dal basso verso l'alto". Vengono presentati i Patti territoriali per l'occupazione e in tale ambito si guarda con particolare interesse all'esperienza italiana dei Patti Territoriali. La Commissione Europea invita i Paesi membri a selezionare aree significative per l'introduzione dei Patti in via sperimentale, in modo da candidarle al riconoscimento della Comunità e ad un finanziamento a titolo di assistenza tecnica. Nel 1997 il Consiglio europeo di Amsterdam approva la lista degli 89 Patti territoriali per l'occupazione (di cui 10 italiani), dai quali prendono avvio le procedure per la creazione effettiva dei PTO.

Sono presto emersi dall'esperienza dei Patti territoriali in Italia alcuni punti di forza e di debolezza²⁰; con riferimento agli aspetti positivi si può rilevare che, oltre a far emergere e a rafforzare la classe dirigente dell'economia locale, i Patti territoriali possono diventare uno strumento efficace per la realizzazione dello sviluppo locale concertato tra tutti gli attori sociali, economici e politico-istituzionali del territorio. Attraverso questo intreccio può essere concretizzata la mobilitazione delle culture organizzative e la creazione di reti che mettano i soggetti sociali in condizione di poter operare in una dimensione collettiva e di cooperazione. Nondimeno, i Patti hanno consentito di mantenere viva l'attenzione sulla "questione meridionale", rendendo a volte possibile la mobilitazione dei saperi locali e mettendo in circolo una cultura del fare progetto che – almeno in alcune zone del Sud – sembrava assente, e diffondendo inoltre una cultura della responsabilità.

Nelle aree caratterizzate da un ritardo nello sviluppo, inoltre, si è rafforzato il radicamento e il ruolo delle forze sociali, la cui coesione è emersa come un fattore competitivo per la crescita dello sviluppo.

I Patti territoriali non sono però privi di elementi di criticità. Per esempio essi non sono al riparo da fenomeni di concertazione vuota o monca, i quali si verificano quando, a causa della debolezza di uno più soggetti della concertazione, lo strumento viene promosso da uno solo di questi. A volte i Patti si sono costituiti in macro o micro Patti, producendo ingorghi progettuali non riconducibili a un progetto di sviluppo, oppure esponendosi a logiche di localismo che non hanno portato alla mobilitazioni di attività sufficienti ad alimentare una logica progettuale.

In conclusione, in relazione agli elementi di successo ed ai rischi connessi ai Patti territoriali, è opportuno fare riferimento a quelli che il CNEL ha indicato essere i punti che caratterizzano i Patti territoriali:

- la cultura dello sviluppo che va dal basso verso l'alto;
- l'importanza della concertazione tra gli attori locali;
- il valore della progettualità locale;
- il potenziamento e il radicamento di una logica di accompagnamento dei processi locali;
- il riconoscimento di un processo di istituzionalizzazione caratterizzato dalla filiera Comune – Province – Regioni – Stato Centrale – Unione Europea.

4.3 La rete tra i soggetti istituzionali

Come ricordato in precedenza, uno degli obiettivi su cui si basano i Patti territoriali è quello di riuscire a coinvolgere o a creare – laddove non ancora presente – una rete e una collaborazione attiva tra gli organi istituzionali e i soggetti socio-economici del territorio. Proprio in riferimento a questa finalità, l'istituzione dei Patti territoriali assume un ruolo centrale rispetto alla misura del RMI. La II fase della sperimentazione del RMI, infatti, ha previsto il coinvolgimento di tutti i Comuni facenti parte di un patto in cui fosse presente almeno uno dei 39 Comuni di I sperimentazione.

Proprio per la centralità attribuita a questo tentativo di sollecitare una collaborazione tra i vari soggetti presenti sul territorio, assume rilevanza la valutazione dell'eventuale

²⁰ De Rita G. e Bonomi A., *Manifesto per lo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 1998.

attivazione di una rete e del suo funzionamento. Tutti i dati che seguono si riferiscono alla seconda rilevazione, effettuata sui 267 Comuni al 30 settembre 2004.

Per quanto concerne la creazione di una rete tra i soggetti istituzionali, i Comuni che hanno dichiarato di **aver fatto parte di una rete** con gli altri Comuni del territorio per la messa in opera e la gestione del RMI, sono complessivamente il 59,3%. In particolare modo, sembrano aver realizzato una buona collaborazione intercomunale, i Patti²¹ del Nord-Barese (100%), quello di Rovigo (83,3%), di Oristano (80,4%) e di Massa Carrara (90%). La rete, invece, è stata quasi del tutto assente a Matera (è 81,8% la percentuale dei no) e a Caserta (88,9%), entrambe con una percentuale di risposta negativa di molto superiore al valore medio del 40,7% (Tab. 4.1).

Rispetto a questa dimensione, l'area geografica sembra essere una variabile discriminante, nel senso che scendendo dal Nord verso il Sud diminuisce la cooperazione creatasi tra le istituzioni; infatti, il maggior successo rispetto alla creazione di rapporti tra i Comuni del territorio si è registrata al Nord (83,3%), mentre il Meridione ha registrato i più numerosi insuccessi con una percentuale del 65,3%; al Centro ha di poco prevalso la risposta affermativa con una percentuale del 55,6%, e risulta simile l'andamento delle Isole dove emerge una percentuale dei sì del 66,7% (Tab. 4.2).

La relazione tra dimensione del Comune e appartenenza ad una rete mostra come le piccole realtà (fino a 2.000 abitanti) siano quelle che in misura maggiore si sono trovate nella condizione di doversi confrontare con altre amministrazioni (Tab. 4.3). In effetti, in questi casi non sempre è corretto fare riferimento al concetto di rete, dal momento che quando si è trattato di implementare i programmi di inserimento con le realtà del territorio, sono stati proprio i Comuni più piccoli a manifestare le difficoltà maggiori; è invece probabile che le piccole amministrazioni siano spesso ricorse all'aiuto di altri Comuni più organizzati per risolvere i nodi amministrativi che l'applicazione della misura ha presentato (regolamenti, criteri di accesso, graduatorie, etc.). La percentuale dei Comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 30.000 unità che si sono trovate nella condizione di doversi confrontare con altre amministrazioni fanno registrare invece una percentuale più contenuta, del 65,4%, mentre si aggirano intorno al 50% i valori relativi ai Comuni con ampiezza superiore a 30.000 (44,4%).

Laddove è stata attivata una vera e propria rete intercomunale, si è trattato soprattutto (nella metà dei casi) di un Consorzio (50%).

Oristano è la realtà che mostra i risultati più significativi (il 68,1% dei Comuni ha dichiarato di aver fatto parte di un Consorzio) e si tratta di un dato che avvalorava quanto emerso in una tavola rotonda relativa alla valutazione del RMI in questa provincia, ossia che tra i tre modelli organizzativi creati per la realizzazione e la gestione della misura, quello che ha funzionato meglio è stato quello realizzato con il coordinamento del Consorzio delle Due Giare, il quale - seppure con difficoltà - ha attivato una collaborazione delle realtà locali.

²¹ Per Patti intendiamo qui i raggruppamenti tra i Comuni, al di là della reale attivazione e/o funzionamento del Patto territoriale propriamente detto.

4.3.1 *Le attività svolte dalla rete*

In generale, dove è stata riscontrata una sua realizzazione, **le attività principalmente svolte dalla rete** hanno riguardato nel 93,3% dei casi l'elaborazione di protocolli e strumenti comuni per la gestione dell'accesso alla misura, quali bandi, regolamenti e formulari. Meno diffusa si è rivelata sia la predisposizione dei protocolli concordati per la gestione dei programmi di inserimento (31,9%) che di quelli per l'effettuazione di controlli e accertamenti (20,2%), mentre quasi totalmente al di fuori dell'attività concertativa è risultata l'attivazione di un ufficio RMI di zona (7,6% dei Comuni coinvolti) (Tab. 4.4).

Per quanto riguarda la predisposizione dei protocolli per gli accertamenti e i controlli, il Sud si è distinto per aver registrato la percentuale più elevata (35,7% contro la media del 20,2%); fatto che conferma quanto emerso dalle interviste collettive con riferimento alle esperienze degli operatori delle regioni del Sud, i quali hanno spesso denunciato difficoltà a tenere sotto controllo la diffusa tendenza a rilasciare false dichiarazioni da parte degli aspiranti beneficiari. Diversamente, nelle Isole si è registrato un valore inferiore, infatti, solo il 14,0% dei Comuni ha realizzato regolamenti comuni per la gestione degli accertamenti.

Per quanto riguarda, invece, l'ampiezza demografica dei Comuni, la capacità di elaborare protocolli comuni per controlli e accertamenti aumenta al crescere della popolosità di un Comune; infatti, i Comuni con meno di 2.000 abitanti hanno elaborato programmi per i controlli solo nell'11,8% dei casi (20,2% è il valore medio), e la percentuale supera il 25% nei Comuni tra i 5.000 e i 30.000 abitanti, fino a raggiungere il 75,0% nelle poche realtà con una popolazione superiore alle 30.000 unità (Tab. 4.5).

Infine, per quanto riguarda la progettazione dei programmi di inserimento, l'Italia centrale ha registrato un valore superiore a quello medio (59,1% contro 31,9%), così come i Comuni di dimensioni maggiori (oltre 30.000), con il 50,0% (31,9% è il valore medio).

L'appartenenza ad una rete ha apportato un **valore aggiunto** alla sperimentazione, in particolare:

- favorendo l'avvio – o il consolidamento laddove fosse già presente – della collaborazione tra i Comuni del territorio (57,4%);
- consentendo una maggiore efficienza ed efficacia nella realizzazione della misura (44,3%);
- facilitando l'avvio e la realizzazione dei programmi di inserimento (37,7%);
- consentendo un risparmio di risorse grazie alla centralizzazione di attività e personale (26,2%).

Va, infine, segnalato che il 14,8% dei Comuni ha ritenuto l'appartenenza ad una rete una pura formalità.

L'appartenenza ad una rete ha favorito l'avvio e il miglioramento dei rapporti tra istituzioni in particolar modo a Massa Carrara (77,8%), a Caltanissetta (66,7%) e a Frosinone (61,5%) e più in generale nell'area centrale del Paese (68,2%) (tabb. 4.6 e 4.7). Grazie alla rete l'attuazione della misura è stata maggiormente efficace al Centro (68,2%) e al Sud (53,5%); in particolare nel Nord-Barese Ofantino (83,3%) e a Massa Carrara (55,6%) ed è proprio in questi territorio che la rete ha consentito una più efficace implementazione dei programmi di inserimento (Nord-Barese 66,7% e a Frosinone 61,5%). Infine, la rete ha consentito un risparmio di risorse soprattutto nelle Isole, con una percentuale del 42,4%.

Per quanto concerne l'ampiezza demografica dei Comuni, in generale tra i Comuni che hanno attivato una rete, quelli con minore popolosità sono quelli che ne hanno tratto minore vantaggio. Infatti, sia con riferimento alla consolidazione dei rapporti tra Comuni che all'efficacia dell'attuazione della misura del RMI, si riscontra un andamento lineare positivo al crescere della numerosità della popolazione, poiché si registrano valori inferiori alla media nelle classi di ampiezza al di sotto dei 5.000 abitanti, mentre nei Comuni più grandi le percentuali sono superiori al valore medio. Inoltre, la rete ha facilitato l'avvio e la realizzazione dei programmi di inserimento soprattutto per i Comuni con oltre 5.000 abitanti. I minori vantaggi ottenuti nei Comuni con meno di 2.000 abitanti trovano conferma anche nel dato relativo ai Comuni che dichiarano di avere vissuto la rete come una pura formalità (19,6% contro il valore medio del 14,8%) (Tab. 4.8).

Dalle interviste condotte con i referenti RMI dei 39 Comuni è emersa la crescente consapevolezza all'interno dei Comuni della necessità di una organizzazione del RMI articolata su una adeguata scala territoriale, tendenzialmente non di singolo Comune (nel caso di quelli più piccoli in particolare) ma di ambito zonale (ex L. 328/2000). Alcuni Comuni ritengono infatti che il Patto avrebbe potuto da questo punto di vista giocare un ruolo fondamentale: avrebbe potuto permettere la costituzione di un ufficio di gestione RMI centralizzato (finanziato sì dai Comuni ma con propria autonomia) capace di una dotazione di personale dedicato con competenze adeguate.

4.3.2 La valutazione dei rapporti con i soggetti istituzionali

Nella valutazione della rete riveste un ruolo importante il giudizio che gli enti comunali accordano ai **rapporti avuti con i differenti soggetti istituzionali**. Per quanto riguarda i rapporti con il Comune già inserito nella I sperimentazione, il 52,1% dei Comuni cui la II sperimentazione è stata allargata ha dichiarato di non aver avuto alcun rapporto di collaborazione e sostegno, con un picco massimo nel caso delle Isole (75,5%) (Tab. 4.9), dato che viene confermato dai valori relativi alla suddivisione per patto (Tab. 4.10): ad Oristano infatti è il 77,8% dei Comuni ad indicarlo, a Caltanissetta il 71,4% e ad Enna il 66,7%. I rapporti con il Comune di I sperimentazione, invece, sono stati ritenuti buoni e fattivi nell'Italia centrale (45,5% contro la media del 21,0%), fatto anche qui confermato dal valore di Frosinone (50,0%).

I Rapporti con gli altri Comuni della sperimentazione sono stati ritenuti perlopiù buoni e improntati alla collaborazione nel 46,6% dei casi; in particolare, è stato positivo il giudizio espresso dai Comuni afferenti al Patto Nord Barese Ofantino (83,3%) e a quello di Oristano (65,1%). Le segnalazioni di assenza di rapporti tra i Comuni, invece, riguardano soprattutto il Sud (41,7% contro il valore medio del 24,8%), e in particolare modo Caserta (75,0%).

I rapporti con la Provincia sono stati giudicati buoni dal 42,7% dei Comuni. Particolarmente positiva la percentuale riscontrata nell'Italia centrale (78,6%), che trova conferma nel valore di Frosinone (95,0%). Non è stata presente alcun tipo di relazione, invece, per il 56,0% dei Comuni del Nord e per il 48,0% di quelli del Sud (contro il 27,3% della media), con particolare riferimento alla totalità dei Comuni del Nord-Barese, e dell'83,3% di quelli di Caltanissetta.

Con la Regione infine rapporti sono stati del tutto assenti, con la sola eccezione dell'Italia centrale dove, in particolare Frosinone, definisce buoni i rapporti con questa istituzione nel 35,3% dei casi (contro una media dell'8,3%).

Infine, i rapporti con il Ministero del Welfare sono stati ritenuti collaborativi dal 27,3% dei Comuni, e assenti dal 38,6%. Tra questi ultimi va segnalato soprattutto Rovigo (quindi il Nord-Est) con una percentuale del 75,0%.

4.4 La rete tra Comuni e soggetti attivi del territorio

I Comuni della II sperimentazione RMI che, nel pianificare e nel realizzare i progetti di inserimento, hanno attivato una rete tra le realtà sociali ed economiche del territorio sono, sotto il profilo strettamente numerico, una minoranza: solo il 37,9% dei Comuni, infatti, ha dichiarato di aver costruito raccordi organizzativi nel tessuto sociale (Tab. 4.11).

E' indispensabile, però, sottolineare il fatto che il dato si distribuisce in modo estremamente disomogeneo tra i Comuni, e se da una parte va considerato il fatto che il tessuto sociale stesso di molti dei territori coinvolti nel RMI ha poco da offrire, sia per quanto riguarda le opportunità di inserimento lavorativo che le possibilità di attivare percorsi di formazione, d'altra parte la diffusa mancanza di strutture di coordinamento, che ha caratterizzato la sperimentazione in molte zone del Sud, ha comportato per i Comuni più piccoli un carico di lavoro sproporzionato alle possibilità organizzative delle amministrazioni.

Sono infatti proprio i Comuni più piccoli e quelli del Sud che meno degli altri sono riusciti a collaborare con le realtà economiche e sociali del territorio, vuoi per una effettiva carenza di interlocutori, vuoi per difficoltà organizzative:

- la quota più significativa di Comuni che non hanno attivato una rete nel territorio si registra nelle province caratterizzate dai tassi di disoccupazione più alti (circa l'80% dei Comuni afferenti a province con tassi di disoccupazione superiori al 16% non ha attivato la rete), a testimonianza del peso che su questo dato ha esercitato la debolezza del tessuto economico (Tab. 4.12);

- risulta poi superiore al 60% la quota di Comuni del Nord e del Centro che sono riusciti ad attivare in questo senso il tessuto sociale ed economico; mentre è generalmente minoritaria nei patti territoriali delle Isole e del Sud, ad eccezione della rete sviluppatasi nel patto del Nord-Barese Ofantino (66,7%) (Tab. 4.13);

- ad attivare una rete territoriale è stato solo il 22,7% dei Comuni con meno di 2.000 abitanti, ed il 40,0% dei Comuni tra 2.001 e 10.000 abitanti, mentre i Comuni tra 10.000 e 30.000 abitanti hanno coinvolto nei progetti di inserimento le realtà del territorio nel 62,5% dei casi, e quelli con più di 30.000 nel 71,4% dei casi (Tab. 4.14);

Nella valutazione complessiva della misura, bisogna inoltre tener presente il fatto che più della metà (59,4%) del numero complessivo di beneficiari della II sperimentazione RMI risiede in Comuni di quest'ultima tipologia, ossia in Comuni con più di 10.000 abitanti, e dunque la maggioranza delle persone coinvolte nella misura ha potuto contare su una struttura organizzativa che si è attivata sul territorio.

D'altra parte va certamente sottolineato il fatto che, laddove non hanno potuto contare su forme di coordinamento a livello sopracomunale, i Comuni più piccoli non sono stati più di tanto in grado di coinvolgere nei progetti di inserimento le realtà del territorio, salvo i casi in cui hanno potuto contare su reti informali.

Le reti ed i raccordi organizzativi che, nella realizzazione dei programmi di inserimento, sono stati attivati sul territorio dai Comuni della II sperimentazione hanno visto la partecipazione di una varietà di soggetti.

Si è trattato, inevitabilmente, di forme di collaborazione e di partecipazione che hanno riguardato realtà differenti a seconda delle specificità del territorio.

Al 31/12/2003, nell'ambito della prima rilevazione sui Comuni che hanno partecipato alla II sperimentazione del RMI, i soggetti che con maggior frequenza sono stati coinvolti nell'implementazione dei programmi di inserimento (a parte le amministrazioni Comunali stesse che vengono indicate complessivamente nel 91,6% dei casi) sono risultate essere le Asl (26,2%), le associazioni del privato sociale (il 22,9% quelle di ispirazione laica ed il 18,2% quelle di ispirazione religiosa) e gli uffici del lavoro (18,7%); anche in questo caso si tratta di un dato che si articola in modo piuttosto disomogeneo sotto il profilo territoriale e sotto quello dell'ampiezza demografica: sono sostanzialmente i Comuni del Nord e del Centro, ed i più grandi, ad indicare il maggior numero di soggetti (Tab. 4.15). In particolare:

- nei Comuni del Nord-Est e del Centro risultano nettamente più numerose le indicazioni relative alle Asl (rispettivamente 42,4% e 47,6% contro il 23,5% del Sud e l'11,4% delle Isole) e soprattutto all'ufficio del lavoro (rispettivamente il 42,4% ed il 45,2% contro il 9,8% del Sud ed il 2,3% delle Isole);
- le associazioni del privato sociale di ispirazione laica vengono chiamate in causa soprattutto nel Nord-Est (36,4% contro il 22,9% complessivo), mentre le indicazioni più frequenti per le associazioni religiose emergono al Centro ed al Sud (rispettivamente 31,0% e 25,5% contro il 18,2% complessivo);
- in generale i Comuni dell'Italia insulare fanno registrare valori nettamente più bassi su gran parte degli item, anche se in quest'area emerge un ruolo delle scuole e degli enti di formazione (complessivamente indicati dall'8% circa dei Comuni).

Valori abbastanza simili si sono registrati anche nella valutazione della I sperimentazione del RMI, i 39 Comuni partecipanti hanno infatti indicato come soggetti più attivi tra quelli che sono stati coinvolti nella realizzazione dei programmi di inserimento:

- l'amministrazione Comunale stessa nell'88,6% dei casi;
- le associazioni del privato sociale di ispirazione laica nel 51,4% dei casi e nel 45,7% quelle di ispirazione religiosa;
- le Asl nel 37,1% dei casi, anche se con una forte differenziazione (circa l'80% nei Comuni del Nord, il 44,4% in quelli delle Isole, il 33,3% al Centro ed il 16,7% al Sud);
- le scuole e gli enti di formazione professionale (complessivamente 14,3%) soprattutto nei Comuni del Centro e delle Isole.

Anche e soprattutto nella valutazione della I sperimentazione è necessario porre attenzione alle differenziazioni che emergono in funzione della variabile territoriale, e soprattutto di quella demografica: i 39 Comuni coinvolti nella I sperimentazione presentano caratteristiche demografiche estremamente eterogenee, si va infatti da realtà molto piccole come Onano o Nardo di Pace che hanno meno di 2.000 abitanti a grandi città come Reggio Calabria o Catania fino a metropoli come Napoli, e dunque la quota di beneficiari che ha avuto la possibilità di partecipare a programmi di inserimento che coinvolgessero altre realtà del territorio va valutata sulla base di questa dimensione (Tab. 4.16):

- l'ufficio del lavoro è stato coinvolto dal 44,4% dei Comuni con più di 50.000 abitanti, contro il 17,1% complessivo;
- le associazioni religiose del privato sociale sono state coinvolte dal 77,8% dei Comuni con più di 50.000 abitanti (contro il 45,7% complessivo) e quelle di ispirazione laica nell'88,9% (contro il 51,4%);
- sono significative anche le differenze che emergono in relazione al coinvolgimento delle imprese (55,6% dei Comuni con più di 50.000 abitanti contro il 25,7% complessivo).

Il dato emerso nell'ambito della seconda valutazione della sperimentazione nei 267 Comuni evidenzia come complessivamente siano state le associazioni ed il privato sociale il soggetto con i quali le amministrazioni si sono rapportate con maggior frequenza (49,3%), così come piuttosto frequenti sono stati i raccordi con le Asl e con gli enti per l'orientamento e la promozione dell'occupazione (ambidue indicati dal 25,4% dei Comuni rispondenti) (Tab. 4.17).

L'articolazione territoriale delle frequenze mette però in luce le significative differenze che, così come caratterizzano il tessuto sociale delle aree coinvolte dalla misura, ne hanno caratterizzato l'applicazione. In particolare:

- le associazioni del privato sociale vengono indicate come i soggetti più attivi soprattutto al Sud (76,9%) e nelle Isole (63,6%), ma anche il dato rilevato nei Comuni dell'Italia centrale (58,3%) risulta superiore a quello medio complessivo, mentre le indicazioni fornite dai Comuni del Nord-Est delineano un grado di partecipazione nettamente meno rilevante (10,5%);
- d'altra parte i Comuni del Centro (37,5%), e soprattutto quelli del Nord-Est (42,1%), hanno indicato tra i soggetti più attivi i centri per l'impiego e gli uffici del lavoro, che non sono stati invece indicati né al Sud né nelle Isole;
- differente è stato anche il grado di coinvolgimento delle Asl, così come differente il grado di integrazione socio-sanitario, che sono state indicate come soggetti particolarmente attivi solo dal 7,7% dei Comuni del Sud, a fronte del 25,4% complessivo;
- una variazione significativa emerge poi in relazione al coinvolgimento delle realtà produttive del territorio, che vengono indicate da meno di un quinto dei Comuni del Sud e delle Isole, dal 37,5% dei Comuni del Centro e da nessun Comune tra quelli del Nord-Est. Si tratta, in quest'ultimo caso, di un dato che va letto con il supporto delle analisi qualitative, che mettono in luce le difficoltà che, in quest'area, hanno caratterizzato i rapporti tra i Comuni della sperimentazione ed il tessuto economico della zona.

La criticità principale, nella costituzione di una rete territoriale che garantisca un coordinamento alle amministrazioni e nell'ambito della quale implementare i progetti di inserimento, ad essere indicata dai Comuni riguarda la scarsa collaborazione tra le amministrazioni pubbliche (55,4%) (Tab. 4.18).

In particolare, sono i Comuni del Sud (la totalità dei Comuni rispondenti in quest'area si sono espressi in questo senso) e delle Isole (66,7%) ad aver risentito della mancanza di coordinamento istituzionale.

La scarsa collaborazione con i soggetti del mondo produttivo viene lamentata in modo particolare, come già accennato, dai Comuni del Nord-Est (vale a dire dai Comuni afferenti al patto territoriale di Rovigo) che indicano questa criticità nell'88,5% dei casi

contro il 53,8% complessivo (Tab. 4.19). Si tratta di un dato solo apparentemente ambiguo: è chiaro che in questo caso la difficoltà non è causata dalla carenza di interlocutori, dunque di imprese o di associazioni di categoria, ma dalla loro condotta e dalle loro scelte. Dopo una fase di iniziale interesse verso la sperimentazione, infatti, i soggetti del mondo produttivo non hanno manifestato disponibilità ad offrire opportunità di reinserimento ai beneficiari, dal momento che non è stato prospettato loro nessun genere di incentivo in questo senso.

E' necessario aggiungere a questo quadro, poi, come dagli incontri con i referenti locali sia emerso il fatto che nei Comuni di dimensioni più ridotte si sono spesso sviluppate reti informali, per mezzo delle quali il personale dei servizi ha avuto la possibilità di stabilire contatti diretti con le realtà del territorio, con quelle produttive laddove se ne è presentata la possibilità, e più spesso con le associazioni del privato sociale.

4.5 La funzionalità della rete: l'integrazione tra politiche

La sperimentazione del RMI ha coinvolto Comuni e contesti territoriali contraddistinti da caratteristiche estremamente eterogenee, sia sotto il profilo socio-economico che sotto quello istituzionale ed amministrativo. La misura, infatti, ha riguardato territori caratterizzati da gradi di integrazione delle politiche sociali molto differenti, e non sempre, ad esempio, è stato possibile fare affidamento su raccordi organizzativi preesistenti con i servizi sanitari, o con i centri per l'impiego.

In qualche caso, addirittura, il RMI ha costituito una occasione unica, specie per i Comuni più piccoli, di attivare le proprie politiche sociali e di radicarne la presenza e l'azione nel territorio. Più che con l'integrazione tra le politiche, dunque, molti dei Comuni erogatori si sono dovuti confrontare con un nuovo rapporto con l'utenza, caratterizzato da un grado, spesso inedito, di continuità.

Chiaramente, laddove i raccordi già esistevano, è stato centrale il ruolo giocato dalle Asl e dai centri per l'impiego, soprattutto nell'implementazione dei programmi di inserimento, ed altrove il RMI stesso ha costituito un'occasione per rafforzare ed accelerare il processo di integrazione, ma ciò che i dati suggeriscono è che **in gran parte dei casi la misura abbia costituito uno strumento di penetrazione del tessuto sociale dalle potenzialità tanto innovative ed importanti, quanto difficili da gestire**, e che dunque hanno richiesto una riorganizzazione interna dei servizi, prima ancora che una loro integrazione.

In merito al funzionamento complessivo delle reti sia di livello istituzionale che territoriali, dalle risposte fornite dai 267 Comuni della II sperimentazione, nell'ambito della seconda rilevazione, emerge infatti che l'81,4% dei Comuni ha dichiarato che il RMI ha favorito un ripensamento ed una riorganizzazione delle politiche sociali, ed in particolare (Tabb. 4.20 e 4.21):

- oltre il 70% dei Comuni ha individuato nella misura uno strumento grazie al quale gli operatori hanno potuto avviare un rapporto nuovo con l'utenza, ed ha fatto riferimento all'innovatività del carattere contrattualistico della relazione attivata con le famiglie beneficiarie;
- più della metà dei Comuni ha sottolineato come, grazie al RMI, sia stato possibile migliorare la conoscenza delle specificità del territorio, e comprenderne più a fondo le tipologie di disagio;

- infine, il 43,3% ha sottolineato l'impatto della misura sulla razionalizzazione e l'integrazione dei servizi erogati dal Comune; secondo il 24,4% il RMI ha costituito un'occasione per migliorare l'integrazione con i servizi presenti sul territorio;

Come già ricordato, le ricadute del RMI sulla struttura organizzativa dei servizi vanno considerate alla luce delle grandi differenze che caratterizzano i Comuni che hanno partecipato alla sperimentazione, che hanno in gran parte determinato le diverse modalità di integrazione segnalate dai diversi Comuni, e in particolare:

- la maggiore integrazione tra i servizi esistenti sul territorio è stata segnalata dai Comuni più grandi (40,0% in quelli tra 10.000 e 30.000 abitanti e 42,9% in quelli con più di 30.000), e da quelli del Centro (40,6%). Si tratta, dunque, di realtà nelle quali le risorse rese disponibili dal RMI, e soprattutto la necessità di realizzare i programmi di inserimento, hanno moltiplicato le occasioni di collaborazione tra i servizi sociali e le realtà presenti sul territorio, accelerando il processo di integrazione delle politiche;

- in questo senso i dati espressi dai Comuni del Sud (26,2%) e delle Isole (11,1%) lasciano supporre che il processo di integrazione, a fronte delle innovazioni introdotte dal RMI, sia rimasto in secondo piano, mentre assumono in queste aree una rilevanza maggioritaria gli aspetti legati al nuovo rapporto instaurato con gli utenti (78,6% al Sud e 76,8% nelle Isole).

Va tuttavia segnalato il caso del patto Nord-Barese Ofantino, che si distingue, dalla macroarea dell'Italia meridionale, per una quota particolarmente alta di Comuni (83,3%) che hanno indicato l'integrazione delle politiche come effetto dell'applicazione della misura. Si tratta, in effetti, dell'unico territorio che al Sud si è distinto per una attivazione significativa della rete interistituzionale e di quella territoriale.

Le elaborazioni di indicatori sintetici realizzate sulla base dei dati forniti dai Comuni permettono poi di fornire una misura di quanto le amministrazioni coinvolte nella sperimentazione siano riuscite complessivamente a fare rete nel loro territorio, e soprattutto quanti soggetti siano riusciti ad attivare nella realizzazione dei programmi di inserimento:

- il 6,0% dei Comuni non ha attivato nessun genere di rete, ossia non ha coinvolto nessun soggetto del territorio, mentre il 31,6% dei Comuni è riuscito ad attivare un solo soggetto;

- il 50,8% dei Comuni ha dimostrato una discreta capacità di creare raccordi sul territorio, ed ha coinvolto nell'applicazione della misura tra 2 e 4 soggetti;

- infine, l'11,7% dei Comuni ha costruito rapporti e dunque ha fatto rete con almeno 5 soggetti del territorio.

4.6. La funzionalità della rete: i programmi di inserimento

Come si è potuto osservare nella III parte, relativamente alle caratteristiche dei programmi di inserimento attivati, la panoramica delle singole macroaree mostra come per i 267 Comuni, in uno sfondo caratterizzato da forte disomogeneità, siano nella sostanza due le tipologie di reinserimento sociale diffuse trasversalmente: i lavori socialmente utili e i percorsi di cura e sostegno familiare. Si tratta in generale di tipologie di reinserimento che non necessitano dell'integrazione con soggetti del territorio (se non in qualche caso con le cooperative sociali e le associazioni di volontariato), che vengono gestite direttamente dagli apparati comunali e che non

richiedono particolari esborsi monetari da parte degli enti comunali. In particolare sono quindi i programmi che richiedono una maggiore interazione con il territorio quelli maggiormente carenti, quali la formazione professionale, assente nel 73,2% dei Comuni interessati dalla sperimentazione, l'orientamento occupazionale 67,3%, i programmi di tipo scolastico nel 64,3% dei casi e la riabilitazione socio sanitaria (55,4%).

La marcata differenziazione territoriale nella attivazione dei programmi coinvolge un diversificato insieme di problemi, il principale dei quali sembra essere l'endemica carenza strutturale di offerta, di risorse, di *know how* organizzativo di cui i programmi di inserimento necessitano per poter essere implementati, legati alla presenza e del coinvolgimento attivo della filiera dei soggetti attivi del territorio): criticità che è emersa anche in questo studio di valutazione dell'applicazione RMI e che attanaglia il Sud.

Probabilmente lo scarso radicamento sul territorio di soggetti con i quali intessere rapporti di collaborazione che nel Sud Italia si fa particolarmente sentire e/o la difficoltà di dialogo con le strutture esistenti da parte dei Comuni (è il caso per esempio del Nord Barese), rivestono un ruolo decisivo nella scelta del ricorso ai lavori di pubblica utilità quali strumento di reinserimento sociale. Ben il 37,5% dei Comuni è infatti riuscito al massimo a coinvolgere un soggetto della rete territoriale per l'attivazione dei programmi e, come è possibile osservare più sotto, le maggiori difficoltà le hanno incontrate proprio i Comuni dell'Italia Meridionale e delle Isole.

I dati evidenziano come la dimensione dei Comuni abbia fortemente sulla capacità dei Comuni di attivare la rete e i Comuni più piccoli sono proprio quelli collocati in queste due macroaree del Paese.

Tab. 1

**capacità di coinvolgimento rete territoriale x realizzare programmi
Classi popolazione residente: 306**

	POP_CLAS Classi popolazione					Total
	Fino 2.00 abitan	Da 2.001 5.00 abitan	Da a abitan	Da 10.001 30.00 abitan	Oltre 30.00 abitan	
nessuna rete	2	6	2		1	11
	2,8	9,8	5,9		4,3	4,9
bassa sog	32	23	10	6	2	73
	45,1	37,7	29,4	16,2	8,7	32,3
media da 2 a 4	35	30	18	21	10	114
	49,3	49,2	52,9	56,8	43,5	50,4
alta capacità: sog	2	2	4	10	10	28
	2,8	3,3	11,8	27,0	43,5	12,4
Total	71	61	34	37	23	226
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

4.7 Attivazione delle reti e riorganizzazione delle politiche locali

La quinta dimensione di valutazione degli esiti, che segue le quattro già presentate nella III Parte è relativa alla capacità dei RMI di attivare un ripensamento nella riorganizzazione delle politiche sociali locali.

In tal senso meritano attenzione i molteplici esiti positivi che la sperimentazione ha prodotto nei contesti locali interessati dalla misura relativamente alla riorganizzazione ed al ripensamento della metodologia di lavoro dei servizi sociali comunali, e che in particolare hanno favorito:

- una più coerente organizzazione del lavoro con la creazione di uffici RMI ad hoc e l'implementazione del personale specializzato, la creazione di regolamenti di attuazione, l'attivazione di una logica di interazione interdipartimentale;
- uno sforzo continuativo di analisi e di modulazione della misura sugli effettivi bisogni del territorio (con l'introduzione del lavoro preparatorio di studio sulla domanda e sul contesto, che in alcuni casi ha percorso il lavoro propedeutico ai Piani di Zona, la selezione e la scelta delle priorità di intervento, e la successiva messa in graduatoria dei beneficiari);
- un netto miglioramento nella visibilità complessiva dei meccanismi e delle procedure (tramite la pubblicizzazione della misura e grazie alla trasparenza nella divulgazione dei criteri di ammissione);
- l'introduzione del concetto di "rete", con il ripensamento a 360 gradi delle politiche locali, soprattutto nella necessità da parte degli enti comunali di interfacciarsi con tutta la filiera dei soggetti presenti sul territorio (dalle associazioni di categoria, al sindacato, alla Asl, ai centri territoriali permanenti, ai centri per l'impiego, al privato sociale, alle cooperative sociali, al volontariato) affinché fossero massimizzate le risorse per la creazione di programmi di inserimento modulabili sulle esigenze dei percettori della misura e che ha permesso all'utenza di entrare in contatto con un vasto ed eterogeneo numero di soggetti.

L'appartenenza ad una rete ha apportato un valore aggiunto alla sperimentazione, in particolare favorendo l'avvio (o il consolidamento laddove fosse già presente) della collaborazione tra i Comuni del territorio (57,4%); consentendo una maggiore efficienza ed efficacia nella realizzazione della misura (44,3%); facilitando l'avvio e la realizzazione dei programmi di inserimento (37,7%); consentendo un risparmio di risorse grazie alla centralizzazione di attività e personale (26,2%).

Nella valutazione della rete riveste un ruolo importante il giudizio che gli enti comunali accordano ai rapporti avuti con i differenti soggetti istituzionali. Per quanto riguarda i rapporti con il Comune già inserito nella I sperimentazione, il 52,1% dei Comuni ha dichiarato di non aver avuto alcun rapporto di collaborazione e sostegno; i rapporti con gli altri Comuni della sperimentazione sono stati invece ritenuti perlopiù improntati alla collaborazione nel 46,6% dei casi. I rapporti con la Provincia sono stati giudicati buoni dal 42,7% dei Comuni, mentre quelli con la Regione sono stati del tutto assenti, con la sola eccezione dell'Italia centrale. Infine, i rapporti con il Ministero del Welfare sono stati ritenuti collaborativi solamente dal 27,3% dei Comuni, e del tutto assenti dal 38,6%.

I Comuni della II sperimentazione RMI che sono riusciti ad attivare una rete tra le realtà sociali ed economiche del territorio sono stati una minoranza: solo il 37,9% dei Comuni, infatti, ha dichiarato di aver costruito raccordi organizzativi nel tessuto sociale. I soggetti che con maggior frequenza sono stati coinvolti nell'implementazione dei

programmi di inserimento (a parte le amministrazioni Comunali stesse) sono risultate essere le Asl, le associazioni del privato sociale e gli uffici del lavoro; anche in questo caso si tratta di un dato che si articola in modo piuttosto disomogeneo sotto il profilo territoriale e sotto quello dell'ampiezza demografica: sono sostanzialmente i Comuni del Nord e del Centro, ed i più grandi, ad indicare il maggior numero di soggetti. La scarsa collaborazione con i soggetti del mondo produttivo viene lamentata in modo particolare dai Comuni del Nord-Est (vale a dire dai Comuni afferenti al patto territoriale di Rovigo) non tanto in termini di carenza di interlocutori tra le imprese o le associazioni di categoria, quanto nel rifiuto alla collaborazione dopo una fase di iniziale interesse verso la sperimentazione, quando hanno compreso che non era previsto alcun incentivo all'inserimento lavorativo del beneficiari.

In conclusione il RMI ha costituito, anche se con molte difficoltà specie per i Comuni più piccoli, la possibilità di attivare le proprie politiche sociali e di radicarne l'azione sul territorio. Più che con l'integrazione tra le politiche, dunque, molti dei Comuni erogatori si sono dovuti confrontare con un nuovo rapporto con l'utenza, caratterizzato da un grado, spesso inedito, di continuità. Per l'81,4% dei Comuni il RMI ha favorito un ripensamento ed una riorganizzazione delle politiche sociali, ed in particolare:

- l'avvio di un rapporto nuovo con l'utenza più in termini contrattualisti che non puramente assistenzialistici;
- il miglioramento della conoscenza delle specificità del territorio per comprenderne più a fondo le tipologie di disagio;
- una razionalizzazione e una integrazione dei servizi erogati dal Comune, un'occasione per migliorare l'integrazione con i servizi presenti sul territorio.

Tabelle relative alla Parte IV

Tab. 4.1. Partecipazione ad una rete comunale nei 267 Comuni di II sperimentazione, al 30 settembre 2004, per Patto Territoriale (v.a. e val.%)

Per la messa in opera e la gestione del RMI il Comune ha fatto parte di una rete con gli altri Comuni del territorio?

	Rovigo		Massa Carrara		Vibo Valentia		Enna		Caltanissetta		Matera		Nord-Barese		Frosinone		Caserta		Oristano		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Sì	25	83,3	9	90,0	6	54,5	5	38,5	6	37,5	4	18,2	6	100,0	11	42,3	1	11,1	45	80,4	118	59,3
No	5	16,7	1	10,0	5	45,5	8	61,5	10	62,5	18	81,8	-	-	15	57,7	8	88,9	11	19,6	81	40,7
Totale	30	100,0	10	100,0	11	100,0	13	100,0	16	100,0	22	100,0	6	100,0	26	100,0	9	100,0	56	100,0	199	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.2. Partecipazione ad una rete comunale nei 267 Comuni di II sperimentazione, al 30 settembre 2004, per ripartizione geografica (v.a. e val.%)

<i>Per la messa in opera e la gestione del RMI il Comune ha fatto parte di una rete con gli altri Comuni del territorio?</i>	Italia Nord-Orientale		Italia centrale		Italia meridionale		Isole		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Sì	25	83,3	20	55,6	17	34,7	56	66,7	118	59,3
No	5	16,7	16	44,4	32	65,3	28	33,3	81	40,7
Totale	30	100,0	36	100,0	49	100,0	84	100,0	199	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 4.3. Partecipazione ad una rete comunale nei 267 Comuni di II sperimentazione, al 30 settembre 2004, per ampiezza demografica (v.a. e val.%)

<i>Per la messa in opera e la gestione del RMI il Comune ha fatto parte di una rete con gli altri Comuni del territorio?</i>	fino a 2.000		da 2001 a 5.000		da 5.001 a 10.000		da 10.001 a 30.000		oltre 30.000		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Sì	51	71,8	30	49,2	16	50,0	17	65,4	4	44,4	118	59,3
No	20	28,2	31	50,8	16	50,0	9	34,6	5	55,6	81	40,7
Totale	71	100,0	61	100,0	32	100,0	26	100,0	9	100,0	199	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004

Tab. 4.4. Le attività principali svolte dalla rete nei 267 Comuni di II sperimentazione al 30 settembre 2004, per Patto Territoriale (v.a. e val.%)

Quali sono state le principali attività svolte dalla rete?	Rovigo		Massa Carrara		Vibo Valentia		Enna		Caltanissetta		Matera		Nord-Barese		Frosinone		Oristano		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Elaborazione di protocolli e strumenti comuni per la gestione dell'accesso alla misura	24	92,3	7	77,8	6	100,0	5	100,0	5	83,3	3	100,0	4	80,0	12	92,3	45	97,8	111	93,3
Elaborazione di protocolli comuni per l'effettuazione dei controlli e degli accertamenti	6	23,1	3	33,3	3	50,0	1	20,0	1	16,7	-	-	2	40,0	2	15,4	6	13,0	24	20,2
Elaborazione di protocolli comuni per la gestione dei programmi di inserimento	2	7,7	5	55,6	2	33,3	-	-	1	16,7	1	33,3	1	20,0	8	61,5	18	39,1	38	31,9
Attivazione di un ufficio RMI zonale	-	-	1	11,1	1	16,7	-	-	-	-	-	-	-	-	1	7,7	6	13,0	9	7,6
Altro	3	11,5	-	-	-	-	-	-	1	16,7	-	-	2	40,0	2	15,4	5	10,9	13	10,9

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte.

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Gles, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.5. Le attività principali svolte dalla rete nei 267 Comuni di II sperimentazione al 30 settembre 2004, per ampiezza demografica (v.a. e val.%)

Quali sono state le principali attività svolte dalla rete?	fino a 2.000		da 2001 a 5.000		da 5.001 a 10.000		da 10.001 a 30.000		oltre 30.000		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Elaborazione di protocolli e strumenti comuni per la gestione dell'accesso alla misura	49	96,1	28	90,3	12	85,7	19	100,0	3	75,0	111	93,3
Elaborazione di protocolli comuni per l'effettuazione dei controlli e degli accertamenti	6	11,8	6	19,4	4	28,6	5	26,3	3	75,0	24	20,2
Elaborazione di protocolli comuni per la gestione dei programmi di inserimento	20	39,2	8	25,8	4	28,6	4	21,1	2	50,0	38	31,9
Attivazione di un ufficio RMI zonale	6	11,8	2	6,5	1	7,1	-	-	-	-	9	7,6
Altro	4	7,8	3	9,7	1	7,1	4	21,1	1	25,0	13	10,9

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte.
 Fonte: R.T.I. Irs, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.6. Il valore aggiunto della rete nei 267 Comuni di II sperimentazione al 30 settembre 2004, per Patto Territoriale (v.a. val.%)

<i>Ritenete che l'appartenenza ad una rete tra istituzioni abbia apportato un valore aggiunto alla sperimentazione?</i>	Rovigo		Massa Carrara		Vibo Valentia		Enna		Caltanissetta		Matera		Nord-Barese		Frosinone		Oristano		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Ha favorito l'avvio e il consolidamento della collaborazione tra i Comuni del territorio	14	53,8	7	77,8	2	33,3	2	40,0	4	66,7	-	-	6	100,0	8	61,5	27	56,3	70	57,4
Ha consentito maggiore efficacia/efficienza nell'attuazione della misura	9	34,6	5	55,6	3	50,0	2	40,0	2	33,3	-	-	5	83,3	10	76,9	18	37,5	54	44,3
Ha consentito un risparmio di risorse grazie alla centralizzazione di attività e personale	3	11,5	4	44,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25	52,1	32	26,2
Ha facilitato l'avvio e la realizzazione dei programmi di inserimento	9	34,6	4	44,4	1	16,7	1	20,0	3	50,0	1	33,3	4	66,7	8	61,5	15	31,3	46	37,7
E' stata una pura formalità	5	19,2	-	-	3	50,0	1	20,0	-	-	2	66,7	-	-	-	-	7	14,6	18	14,8
Altro valore aggiunto	1	3,8	-	-	-	-	-	-	1	16,7	-	-	-	-	-	-	1	2,1	3	2,5

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte.
Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.7. Il valore aggiunto della rete secondo i 267 Comuni di II sperimentazione al 30 settembre 2004, per ripartizione geografica (v.a. val.%)

<i>Ritenete che l'appartenenza ad una rete tra istituzioni abbia apportato un valore aggiunto alla sperimentazione?</i>	Italia Nord-Orientale		Italia centrale		Italia meridionale		Isole		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Ha favorito l'avvio e il consolidamento della collaborazione tra i Comuni del territorio	14	53,8	15	68,2	8	53,3	33	55,9	70	57,4
Ha consentito maggiore efficacia/efficienza nell'attuazione della misura	9	34,6	15	68,2	8	53,3	22	37,3	54	44,3
Ha consentito un risparmio di risorse grazie alla centralizzazione di attività e personale	3	11,5	4	18,2	-	-	25	42,4	32	26,2
Ha facilitato l'avvio e la realizzazione dei programmi di inserimento	9	34,6	12	54,5	6	40,0	19	32,2	46	37,7
E' stata una pura formalità	5	19,2	-	-	5	33,3	8	13,6	18	14,8
Altro valore aggiunto	1	3,8	-	-	-	-	2	3,4	3	2,5

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte.

Fonte: R.T.I. Irs, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.8. Il valore aggiunto della rete secondo i 267 Comuni di II sperimentazione al 30 settembre 2004, per ampiezza demografica (v.a. val.%)

<i>Ritenete che l'appartenenza ad una rete tra istituzioni abbia apportato un valore aggiunto alla sperimentazione?</i>	fino a 2.000		da 2001 a 5.000		da 5.001 a 10.000		da 10.001 a 30.000		oltre 30.000		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Ha favorito l'avvio e il consolidamento della collaborazione tra i Comuni del territorio	29	51,8	14	50,0	10	66,7	13	68,4	4	100,0	70	57,4
Ha consentito maggiore efficacia/efficienza nell'attuazione della misura	20	35,7	12	42,9	7	46,7	11	57,9	4	100,0	54	44,3
Ha consentito un risparmio di risorse grazie alla centralizzazione di attività e personale	24	42,9	8	28,6	-	-	-	-	-	-	32	26,2
Ha facilitato l'avvio e la realizzazione dei programmi di inserimento	21	37,5	6	21,4	7	46,7	8	42,1	4	100,0	46	37,7
E' stata una pura formalità	11	19,6	4	14,3	1	6,7	2	10,5	-	-	18	14,8
Altro valore aggiunto	-	-	1	3,6	1	6,7	1	5,3	-	-	3	2,5

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte.

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.9. La valutazione dei rapporti interistituzionali secondo i 267 Comuni di II sperimentazione al 30 settembre 2004, per ripartizione geografica (v.a. val.%)

	Italia Nord-Orientale		Italia centrale		Italia meridionale		Isole		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Come valuta i rapporti con il Comune già inserito nella I sperimentazione										
Buona e fattiva collaborazione	4	15,4	10	45,5	6	27,3	5	10,2	25	21,0
Collaborazione discontinua	8	30,8	6	27,3	6	27,3	3	6,1	23	19,3
Collaborazione problematica/scarso sostegno	4	15,4	1	4,5	-	-	4	8,2	9	7,6
Nessun rapporto di collaborazione e supporto	10	38,5	5	22,7	10	45,5	37	75,5	62	52,1
Totale	26	100,0	22	100,0	22	100,0	49	100,0	119	100,0
Come valuta i rapporti con gli altri Comuni della sperimentazione										
Buona e fattiva collaborazione	11	44,0	11	40,7	7	29,2	33	57,9	62	46,6
Collaborazione discontinua	4	16,0	7	25,9	5	20,8	14	24,6	30	22,6
Collaborazione problematica/scarso sostegno	4	16,0	1	3,7	2	8,3	1	1,8	8	6,0
Nessun rapporto di collaborazione e supporto	6	24,0	8	29,6	10	41,7	9	15,8	33	24,8
Totale	25	100,0	27	100,0	24	100,0	57	100,0	133	100,0
Come valuta i rapporti con la Provincia										
Buona e fattiva collaborazione	3	12,0	22	78,6	4	16,0	32	49,2	61	42,7
Collaborazione discontinua	5	20,0	2	7,1	7	28,0	21	32,3	35	24,5
Collaborazione problematica/scarso sostegno	3	12,0	-	-	2	8,0	3	4,6	8	5,6
Nessun rapporto di collaborazione e supporto	14	56,0	4	14,3	12	48,0	9	13,8	39	27,3
Totale	25	100,0	28	100,0	25	100,0	65	100,0	143	100,0
Come valuta i rapporti con la Regione										
Buona e fattiva collaborazione	-	-	8	33,3	1	4,5	1	2,0	10	8,3
Collaborazione discontinua	-	-	2	8,3	-	-	1	2,0	3	2,5
Collaborazione problematica/scarso sostegno	1	4,0	-	-	1	4,5	1	2,0	3	2,5
Nessun rapporto di collaborazione e supporto	24	96,0	14	58,3	20	90,9	47	94,0	105	86,8
Totale	25	100,0	24	100,0	22	100,0	50	100,0	121	100,0
Come valuta i rapporti con il Ministero del Welfare										
Buona e fattiva collaborazione	3	12,5	7	29,2	6	26,1	20	32,8	36	27,3
Collaborazione discontinua	1	4,2	4	16,7	4	17,4	15	24,6	24	18,2
Collaborazione problematica/scarso sostegno	2	8,3	2	8,3	2	8,7	15	24,6	21	15,9
Nessun rapporto di collaborazione e supporto	18	75,0	11	45,8	11	47,8	11	18,0	51	38,6
Totale	24	100,0	24	100,0	23	100,0	61	100,0	132	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.10. La valutazione dei rapporti interistituzionali secondo i 267 Comuni di II sperimentazione al 30 settembre 2004, per Patto Territoriale (v.a. val.%)

	Rovigo		Massa Carrara		Vibo Valentia		Enna		Caltanissetta		Matera		Nord-Barese		Frosinone		Caserta		Oristano		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Come valuta i rapporti con il Comune già inserito nella I sperimentazione																						
Buona e fattiva collaborazione	4	15,4	2	33,3	2	40,0	1	16,7	2	28,6	2	22,2	1	20,0	8	50,0	1	33,3	2	5,6	25	21,0
Collaborazione discontinua	8	30,8	1	16,7	1	20,0	-	-	-	-	2	22,2	2	40,0	5	31,3	1	33,3	3	8,3	23	19,3
Collaborazione problematica/scarso sostegno	0	15,4	1	16,7	-	-	1	16,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	8,3	9	7,6
Nessun rapporto di collaborazione e supporto	10	38,5	2	33,3	2	40,0	4	66,7	5	71,4	5	55,6	2	40,0	3	18,8	1	33,3	28	77,8	62	52,1
Totale	26	100,0	6	100,0	5	100,0	6	100,0	7	100,0	9	100,0	5	100,0	16	100,0	3	100,0	36	100,0	119	100,0
Come valuta i rapporti con gli altri Comuni della sperimentazione																						
Buona e fattiva collaborazione	11	44,0	4	50,0	1	25,0	2	28,6	3	42,9	1	10,0	5	83,3	7	36,8	-	-	28	65,1	62	46,6
Collaborazione discontinua	4	16,0	2	25,0	1	25,0	1	14,3	4	57,1	3	30,0	-	-	5	26,3	1	25,0	9	20,9	30	22,6
Collaborazione problematica/scarso sostegno	4	16,0	-	-	1	25,0	1	14,3	-	-	1	10,0	-	-	1	5,3	-	-	-	-	8	6,0
Nessun rapporto di collaborazione e supporto	6	24,0	2	25,0	1	25,0	3	42,9	-	-	5	50,0	1	16,7	6	31,6	3	75,0	6	14,0	33	24,8
Totale	25	100,0	8	100,0	4	100,0	7	100,0	7	100,0	10	100,0	6	100,0	19	100,0	4	100,0	43	100,0	133	100,0

(segue)

	Rovigo		Massa Carrara		Vibo Valentia		Enna		Caltanissetta		Matera		Nord-Barese		Frosinone		Caserta		Oristano		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Come valuta i rapporti con la Provincia																						
Buona e fattiva collaborazione	3	12,0	3	37,5	4	57,1	2	33,3	-	-	-	-	-	-	19	95,0	-	-	30	55,6	61	42,7
Collaborazione discontinua	5	20,0	1	12,5	1	14,3	1	16,7	-	-	4	44,4	-	-	1	5,0	1	33,3	21	38,9	35	24,5
Collaborazione problematica/scarso sostegno	3	12,0	-	-	1	14,3	1	16,7	1	16,7	1	11,1	-	-	-	-	-	-	1	1,9	8	5,6
Nessun rapporto di collaborazione e supporto	14	56,0	4	50,0	1	14,3	2	33,3	5	83,3	4	44,4	5	100,0	-	-	2	66,7	2	3,7	39	27,3
Totale	25	100,0	8	100,0	7	100,0	6	100,0	6	100,0	9	100,0	5	100,0	20	100,0	3	100,0	54	100,0	143	100,0
Come valuta i rapporti con la Regione																						
Buona e fattiva collaborazione	-	-	2	28,6	1	25,0	1	16,7	-	-	-	-	-	-	6	35,3	-	-	-	-	10	8,3
Collaborazione discontinua	-	-	-	-	-	-	1	16,7	-	-	-	-	-	-	2	11,8	-	-	-	-	3	2,5
Collaborazione problematica/scarso sostegno	1	4,0	-	-	-	-	1	16,7	-	-	1	11,1	-	-	-	-	-	-	-	-	3	2,5
Nessun rapporto di collaborazione e supporto	24	96,0	5	71,4	3	75,0	3	50,0	6	100,0	8	88,9	5	100,0	9	52,9	3	100,0	39	100,0	105	86,8
Totale	25	100,0	7	100,0	4	100,0	6	100,0	6	100,0	9	100,0	5	100,0	17	100,0	3	100,0	39	100,0	121	100,0
Come valuta i rapporti con il Ministero del Welfare																						
Buona e fattiva collaborazione	3	12,5	2	28,6	2	40,0	5	71,4	2	28,6	3	33,3	-	-	5	29,4	1	25,0	13	27,1	36	27,3
Collaborazione discontinua	1	4,2	1	14,3	1	20,0	1	14,3	3	42,9	2	22,2	-	-	3	17,6	1	25,0	11	22,9	24	18,2
Collaborazione problematica/scarso sostegno	2	8,3	-	-	-	-	-	-	1	14,3	1	11,1	-	-	2	11,8	1	25,0	14	29,2	21	15,9
Nessun rapporto di collaborazione e supporto	18	75,0	4	57,1	2	40,0	1	14,3	1	14,3	3	33,3	4	100,0	7	41,2	1	25,0	10	20,8	51	38,6
Totale	24	100,0	7	100,0	5	100,0	7	100,0	7	100,0	9	100,0	4	100,0	17	100,0	4	100,0	48	100,0	132	100,0

Tab. 4.11. Attivazione di una rete tra le realtà sociali ed economiche del territorio per i programmi di inserimento nei 267 Comuni di II sperimentazione al 30 settembre 2004, per ripartizione geografica (v.a. e val.%)

	Italia Nord-Orientale		Italia centrale		Italia meridionale		Isole		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Sì	19	63,3	25	69,4	13	32,5	12	15,8	69	37,9
No	11	36,7	11	30,6	27	67,5	64	84,2	113	62,1
Totale	30	100,0	36	100,0	40	100,0	76	100,0	182	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.12. Attivazione di una rete tra le realtà sociali ed economiche del territorio per i programmi di inserimento nei 267 Comuni di II sperimentazione al 30 settembre 2004, per tasso di disoccupazione (*) (val.%)

	Fino al 10%	Dal 10 al 15%	Dal 16 al 20%	Oltre il 20%	Totale
Sì	62,5	71,9	18,9	69	37,9
No	37,5	28,1	81,1	113	62,1
Totale	100,0	100,0	100,0	182	100,0

(*) Il tasso di disoccupazione provinciale indicato è relativo all'anno 2003 ed è stato calcolato rapportando il totale delle persone in cerca di occupazione (occupati + persone in cerca di occupazione) al totale delle forze lavoro.

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.13. Attivazione di una rete tra le realtà sociali ed economiche del territorio per i programmi di inserimento nei 267 Comuni di II sperimentazione al 30 settembre 2004, per Patto Territoriale (v.a. e val.%)

	Rovigo		Massa Carrara		Vibo Valentia		Enna		Caltanissetta		Matera		Nord-Barese		Frosinone		Caserta		Oristano		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Sì	19	63,3	6	60,0	2	22,2	3	23,1	-	-	5	26,3	4	66,7	19	73,1	2	40,0	9	16,7	69	37,9
No	11	36,7	4	40,0	7	77,8	10	76,9	10	100,0	14	73,7	2	33,3	7	26,9	3	60,0	45	83,3	113	62,1
Totale	30	100,0	10	100,0	9	100,0	13	100,0	10	100,0	19	100,0	6	100,0	26	100,0	5	100,0	54	100,0	182	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.14. Attivazione di una rete tra le realtà sociali ed economiche del territorio per i programmi di inserimento nei 267 Comuni di II sperimentazione al 30 settembre 2004, per ampiezza demografica (val.%)

	fino a 2.000	da 2001 a 5.000	da 5.001 a 10.000	da 10.001 a 30.000	oltre 30.000	Totale
Sì	22,7	40,0	40,0	62,5	71,4	37,9
No	77,3	60,0	60,0	37,5	28,6	62,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.15. Istituzioni e gruppi della società civile che hanno collaborato alla realizzazione dei programmi di inserimento nei 39 Comuni di I sperimentazione al 31 dicembre 2003, per ripartizione geografica (val.%)

	Italia Nord-Orientale	Italia centrale	Italia meridionale	Isole	Totale
il vostro Comune	84,8	92,9	94,1	92,0	91,6
la Asl competente	42,4	47,6	23,5	11,4	26,2
Assoc. del privato soc. di ispirazione laica	36,4	33,3	29,4	9,1	22,9
l'Ufficio del lavoro competente	42,4	45,2	9,8	2,3	18,7
Assoc. del privato soc. di ispirazione religiosa	15,2	31,0	25,5	9,1	18,2
Associazioni di categoria	9,1	21,4	9,8	5,7	10,3
Il Comune capofila del Patto territoriale	9,1	7,1	5,9	9,1	7,9
Imprese	3,0	26,2	2,0	3,4	7,5
Altri Comuni del Patto territoriale	21,2	4,8	3,9	2,3	6,1
Provincia	15,1	2,4	1,1	2,3	4,7
Consorzio di sviluppo	6,1	-	-	1,1	1,4
Comunità Montana	-	2,4	-	1,1	0,9
Scuole	3,0	-	-	4,5	2,3
Enti di formazione	3,0	-	-	3,4	1,9
Altro	12,0	4,8	-	3,3	4,5

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.16. Istituzioni e gruppi della società civile che hanno collaborato alla realizzazione dei programmi di inserimento nei 39 Comuni di I sperimentazione al 31 dicembre 2003, per ripartizione geografica (v.a. e val.%)

	Italia Nord-Occidentale		Italia Nord-Orientale		Italia centrale		Italia meridionale		Isole		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Il vostro Comune	4	100,0	1	100,0	9	100,0	11	91,7	6	66,7	31	88,6
Assoc. del privato soc. di ispirazione laica	3	75,0	-	-	2	22,2	7	58,3	6	66,7	18	51,4
Assoc. del privato soc. di ispirazione religiosa	3	75,0	-	-	2	22,2	6	50,0	5	55,6	16	45,7
La Asl competente	3	75,0	1	100,0	3	33,3	2	16,7	4	44,4	13	37,1
Associazioni di categoria	2	50,0	-	-	4	44,4	2	16,7	1	11,1	9	25,7
Imprese	1	25,0	1	100,0	4	44,4	3	25,0	-	-	9	25,7
L'Ufficio del lavoro competente	2	50,0	-	-	2	22,2	2	16,7	-	-	6	17,1
Scuole/enti professionali	-	-	-	-	3	33,3	1	8,3	1	11,1	5	14,3
Provincia	1	25,0	-	-	1	11,1	1	8,3	-	-	3	8,6
Altro	-	-	-	-	-	-	-	-	3	33,3	3	8,6
Altri Comuni del Patto territoriale	-	-	-	-	-	-	-	-	1	11,1	1	2,9
Comunità Montana	1	25,0	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2,9

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte.

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.17. Soggetti più attivi nell'ambito della rete territoriale, nei 267 Comuni di II sperimentazione al 31 dicembre 2003, per ripartizione geografica (val. %)

	Italia Nord- Orientale	Italia centrale	Italia meridionale	Isole	Totale
Privato sociale	10,5	58,3	76,9	63,6	49,3
ASL	31,6	25,0	7,7	36,4	25,4
Centri per l'impiego/ Uffici del lavoro	42,1	37,5	-	-	25,4
Realtà produttive	-	37,5	15,4	18,2	19,4
Istituzioni ed enti locali	21,1	16,7	15,4	9,1	16,4
Scuole	5,3	8,3	38,5	18,2	14,9
Altro	26,3	4,2	15,4	-	11,9
Parrocchie	-	-	15,4	9,1	4,5
Associazioni sportive	5,3	-	7,7	9,1	4,5
Enti di formazione	-	8,3	-	-	3,0
Sindacato	10,5	-	-	-	3,0
Nessuno	5,3	4,2	-	-	3,0

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte.

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.18. Eventuali elementi di criticità nel funzionamento delle reti nei 267 Comuni di II sperimentazione al 30 settembre 2004, per ripartizione geografica (v.a. e val.%)

	Italia Nord-Orientale		Italia centrale		Italia meridionale		Isole		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Scarsa collaborazione tra le amministrazioni pubbliche	8	30,8	11	33,3	17	100,0	36	66,7	72	55,4
Scarsa integrazione con il sistema delle politiche locali	11	42,3	9	27,3	8	47,1	23	42,6	51	39,2
Scarsa collaborazione tra i soggetti del mondo produttivo	23	88,5	13	39,4	8	47,1	26	48,1	70	53,8
Scarsa collaborazione con il mondo della scuola/formazione	4	15,4	4	12,1	2	11,8	17	31,5	27	20,8
Scarsa collaborazione con il non profit e l'associazionismo	3	11,5	1	3,0	1	5,9	5	9,3	10	7,7
Altri elementi di criticità	6	23,1	1	3,0	2	11,8	1	1,9	10	7,7
<i>Scarso supporto del Consiglio</i>	6	23,1	-	-	-	-	-	-	6	4,6
<i>Mancanza di servizi e infrastrutture</i>	-	-	-	-	-	-	1	1,9	1	0,8
<i>Mancanza di collaborazione con cooperative di tipo B</i>	-	-	-	-	1	5,9	-	-	1	0,8
Non vi sono elementi di criticità	1	3,8	11	33,3	2	11,8	9	16,7	23	17,7

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte.
 Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.19. Eventuali elementi di criticità nel funzionamento delle reti nei 267 Comuni di II sperimentazione al 30 settembre 2004, per Patto Territoriale (val. %)

	Rovigo	Massa Carrara	Vibo Valentia	Enna	Caltanissetta	Matera	Nord-Barese	Frosinone	Caserta	Oristano	Totale
Scarsa collaborazione tra le amministrazioni pubbliche	30,8	25,0	50,0	-	25,0	100,0	116,7	36,0	300,0	70,0	55,4
Scarsa integrazione con il sistema delle politiche locali	42,3	50,0	50,0	-	50,0	20,0	66,7	20,0	-	44,0	39,2
Scarsa collaborazione tra i soggetti del mondo produttivo	88,5	62,5	75,0	-	75,0	-	66,7	32,0	-	48,0	53,8
Scarsa collaborazione con il mondo della scuola/formazione	15,4	12,5	-	-	25,0	-	16,7	12,0	-	34,0	20,8
Scarsa collaborazione con il non profit e l'associazionismo	11,5	-	-	-	50,0	20,0	-	4,0	-	6,0	7,7
Altri elementi di criticità	23,1	12,5	-	-	-	20,0	16,7	-	-	2,0	7,7
- Scarso supporto del Consiglio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Mancanza di servizi e infrastrutture	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Mancanza di collaborazione con cooperative di tipo B	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Non vi sono elementi di criticità	3,8	12,5	25,0	100	25,0	20,0	-	40,0	-	14,0	17,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.20. Ripensamento e riorganizzazione delle politiche sociali del Comune in seguito all'introduzione del RMI nei 267 Comuni di II sperimentazione al 30 settembre 2004, per Patto Territoriale (v.a. e val.%)

	Rovigo		Massa Carrara		Vibo Valentia		Enna		Caltanissetta		Matera		Nord-Barese		Frosinone		Caserta		Oristano		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Si	27	90,0	7	70,0	7	63,6	10	76,9	13	81,3	19	86,4	6	100	25	92,6	7	100	41	71,9	162	81,4
No	3	10,0	3	30,0	4	36,4	3	23,1	3	18,8	3	13,6			2	7,4			16	28,1	37	18,6
Totale	30	100,0	10	100,0	11	100,0	13	100,0	16	100,0	22	100	6	100	27	100	7	100	57	100	199	100,0

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

Tab. 4.21. Termini del ripensamento e riorganizzazione delle politiche sociali del Comune in seguito all'introduzione del RMI nei 267 Comuni di II sperimentazione, per Patto Territoriale (v.a. e val.%)

	Rovigo		Massa Carrara		Vibo Valentia		Enna		Caltanissetta		Matera		Nord-Barese		Frosinone		Caserta		Oristano		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Ha favorito una maggiore razionalizzazione e integrazione	6	22,2	3	42,9	5	71,4	5	50,0	6	50,0	11	52,4	2	33,3	16	64	4	57,1	13	31	71	43,3
Maggiore integrazione con i servizi esistenti	9	33,3	3	42,9	1	14,3			1	8,3	3	14,3	5	83,3	10	40	2	28,6	6	14,3	40	24,4
Modificate modalità di intervento nella lotta alla povertà	17	63,0	3	42,9	6	85,7	9	90,0	10	83,3	13	61,9	3	50	21	84	7	100	29	69	118	72
Ha aiutato gli operatori a migliorare la lettura dei bisogni	17	63,0	3	42,9	5	71,4	4	40,0	5	41,7	12	57,1	4	66,7	15	60	4	57,1	20	47,6	89	54,3
Ha consentito di conoscere meglio i bisogni	15	55,6	2	28,6	5	71,4	7	70,0	5	41,7	12	57,1	6	100	17	68	4	57,1	16	38,1	89	54,3
Ha consentito di sperimentare nuovi programmi	17	63,0	4	57,1	6	85,7	5	50,0	3	25,0	11	52,4	4	66,7	16	64	3	42,9	27	64,3	96	58,5
Ha consentito di avviare un rapporto nuovo con gli utenti	20	74,1	7	100,0	7	100,0	9	90,0	9	75,0	15	71,4	5	83,3	17	68	5	71,4	32	76,2	126	76,8

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte.

Fonte: R.T.I. Irs, Censis, Cles, Fondazione Labos, 2004.

V Parte: Valutazioni finali emerse dalla seconda sperimentazione

Dalla valutazione delle esperienze realizzate con la sperimentazione del RMI in tutti e 306 i Comuni italiani coinvolti emergono criticità, punti di forza della misura e possibili linee di intervento. Di seguito verranno dunque presentate le principali valutazioni emerse, con riferimento al processo di attuazione ma, soprattutto, relativamente agli esiti della misura in termini di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, di impatto sul sistema dei servizi e sul sistema di *welfare* locale nel suo complesso.

5.1 Il processo di attuazione: principali criticità e soluzioni adottate

Una valutazione delle principali criticità emerse e delle soluzioni più frequentemente adottate in relazione al processo di attuazione della sperimentazione rappresenta un essenziale punto di partenza per comprendere gli esiti differenti registrati nelle diverse realtà nelle quali la misura è stata sperimentata.

La difformità dei contesti socio-economici in cui il RMI è stato sperimentato, il diverso grado di sviluppo dei servizi sociali dei Comuni, nonché la diversa capacità in termini di risorse attivabili nei territori di riferimento hanno determinato sperimentazioni differenziate.

A questo deve aggiungersi la mancanza di una prospettiva pluriennale. L'assenza di direttive chiare circa le modalità di gestione della sperimentazione e le sue prospettive, anche a breve termine, associata ai ritardi nel trasferimento dei fondi, ha sicuramente influito negativamente sulle modalità di attuazione della II sperimentazione. In particolare, la partita degli accertamenti, l'attivazione di reti con i soggetti del territorio e la progettazione di percorsi di inserimento nella seconda fase hanno visto, da parte dei Comuni, minori investimenti sia economici che organizzativi.

La sperimentazione può essere valutata attraverso le seguenti chiavi di lettura:

- a) modalità di gestione amministrativa, intesa come capacità di erogare la misura a chi ne avesse effettivamente diritto e necessità;
- b) modalità organizzativa, in termini di capacità di mobilitare risorse professionali adeguate per la gestione di una misura complessa costituita sia da una erogazione economica che da una dimensione progettuale;
- c) capacità di progettazione e realizzazione di programmi di inserimento sociale e lavorativo;
- d) capacità di attivazione di reti con i soggetti del territorio.

5.1.1 La gestione amministrativa

La gestione amministrativa costituisce un elemento fondamentale per una implementazione della misura capace di garantire buoni esiti.

La fissazione di criteri di ammissibilità al godimento della prestazione, di calcolo del reddito e la gestione degli accertamenti hanno richiesto un grosso dispendio di energie da parte delle

amministrazioni comunali e hanno comportato non poche difficoltà e problemi, spesso risolti in maniera diversa a seconda della capacità organizzativa dei Comuni di riferimento. L'analisi ha permesso di evidenziare criteri condivisi e situazioni particolari, in base alle soluzioni adottate, e ha fornito utili spunti di riflessione.

Il problema principale rilevato in riferimento ai requisiti per l'accesso alla misura ha riguardato, nella II come nella I sperimentazione, l'eccessiva discrezionalità lasciata ai Comuni in riferimento all'interpretazione dei criteri stabiliti dal decreto istitutivo. La decisione di applicare o meno deroghe ai criteri di accesso ha necessariamente implicato soglie diverse di inclusione/esclusione dal beneficio, generando conseguenti **problemi di iniquità di trattamento dei potenziali beneficiari** della misura tra Comuni limitrofi. Ciò ha talvolta comportato reazioni da parte dei richiedenti l'integrazione ed in alcuni casi, nonostante il vincolo della residenza, si è verificata una qualche sorta di "movimenti migratorio" di tipo opportunistico verso Comuni più 'generosi' al fine di poter accedere al RMI o per avere diritto ad un'integrazione maggiore di quella già riconosciuta.

Le maggiori difficoltà rilevate in riferimento ai criteri di calcolo del reddito, hanno invece riguardato:

- ⇒ il trattamento di dichiarazioni dei redditi inaffidabili, quali il reddito pari a 0;
- ⇒ il trattamento del lavoro sommerso;
- ⇒ il periodo a cui riferire il calcolo.

Relativamente alla modalità di definizione della situazione reddituale del nucleo, nel D. Lgs. 237/1998 si afferma che il calcolo del reddito deve tenere conto di qualsiasi emolumento percepito a qualunque titolo e da chiunque erogato. I Comuni si sono comportati in modo differenziato anche in questo senso. La maggior parte di essi ha deciso di basarsi solamente sulle dichiarazioni dei redditi (CUD, mod. 730, mod. 101), la qual cosa ha comportato la **non considerazione ai fini del calcolo delle prestazioni di tipo assistenziale** che non sono oggetto di imposizione fiscale²² ed il conseguente allargamento della platea di potenziali beneficiari della misura. Oltre a questo, l'utilizzo della dichiarazione dei redditi come base per il calcolo della soglia per poter accedere al beneficio è risultata critica nel caso di redditi dichiarati pari a zero, che sovente nascondeva situazioni di lavoro irregolare.

Altro problema connesso con la certificazione dei redditi ha infine riguardato il periodo a cui riferire il calcolo, generalmente l'anno solare precedente la richiesta di accesso alla misura. Questo ha ingenerato alcune perplessità soprattutto nel caso del trattamento di lavori saltuari e/o stagionali, e in taluni casi si è arrivato a definire con il potenziale beneficiario un "reddito medio mensile in godimento" parametrato sulla base della sua situazione al momento della richiesta di contributo.

Relativamente al fronteggiamento dei redditi zero, alcuni Comuni hanno cercato di procedere con accertamenti più intrusivi o richiedendo la presentazione di documentazione ulteriore (es. copia del contratto di affitto e delle ultime bollette) a supporto dell'auto-certificazione, al fine di pervenire ad un "reddito minimo d'ufficio".

Anche l'approccio nei confronti del problema del lavoro nero è stato diversificato:

1. si è accettato il dichiarato procedendo ad accertamenti 'amministrativi', solitamente poco efficaci;

²² Non vengono conteggiati ai fini della dichiarazione IRPEF i redditi derivanti da: pensioni di guerra; pensioni privilegiate ordinarie corrisposte ai militari di leva; pensioni, indennità, comprese le indennità di accompagnamento e assegni, erogati dal Ministero dell'Interno ai ciechi civili, ai sordomuti e agli invalidi civili; sussidi a favore degli hanseani; pensioni sociali, assegni sociali e maggiorazioni sociali; borse di studio corrisposte a studenti universitari; rendite erogate dall'INAIL esclusivamente per invalidità o per morte.

2. si è tentato di far emergere nei colloqui con il beneficiario la situazione di fatto, arrivando a definire un reddito irregolare medio;
3. oltre a colloqui indagatori, si è proceduto ad accertamenti più frequenti e capillari (per es. con i vigili) al fine di appurare la situazione reale. A questo proposito, la sottoscrizione di programmi di inserimento ben definiti, che prevedessero l'impegno quotidiano del soggetto in determinate ore della giornata, è risultata essere una buona strategia per far emergere situazioni dubbie.

Sempre con riferimento alla determinazione della situazione reddituale, alcuni Comuni hanno scelto di non attenersi ai dettami del decreto legislativo, quanto piuttosto di adottare lo strumento dell'Isee. Si è trattato tuttavia solo del 9% dei Comuni. Occorre tuttavia ricordare come le difficoltà di trattamento dei redditi dichiarati pari a zero, del lavoro nero e delle autocertificazioni siano presenti anche utilizzando l'Isee come indicatore della situazione economica del nucleo.

Quello degli **accertamenti** è un campo di attività che ha *assorbito molte energie* da parte dei Comuni, ai quali il D. Lgs. 237/1998, ha lasciato *ampia discrezionalità* circa le modalità e i contenuti delle attività di verifica e di eventuale collaborazione con soggetti esterni. Tuttavia, l'eccessiva discrezionalità nell'interpretazione della norma e, soprattutto, l'attuazione più "sfilacciata" della II sperimentazione, su cui sono gravati incertezze e ritardi, ha influito negativamente su questa partita, sia dal punto di vista amministrativo che di collegamento con i soggetti del territorio preposti ai controlli. A questo si aggiunge la rilevanza della variabile dimensionale: soprattutto i piccoli Comuni, circa il 63% al di sotto dei 5.000 abitanti, scarsamente attrezzati sia in termini di risorse economiche che organizzative, si sono trovati impreparati ad affrontare l'accertamento delle irregolarità, spesso connesse alla diffusione del lavoro nero.

Tuttavia, si è cercato almeno in parte di ovviare a questa situazione: oltre il 20% delle attività svolte a livello dei 10 Patti Territoriali coinvolti hanno riguardato proprio l'elaborazione di protocolli comuni per l'effettuazione di controlli ed accertamenti. A tale proposito, i Comuni dell'Italia Meridionale si sono distinti per aver registrato la percentuale maggiore di accordi in materia di accertamenti (35,7%) a conferma della probabile maggiore difficoltà a contenere false dichiarazioni da parte dei potenziali beneficiari.

In generale, l'attività di verifica e controllo è stata sostanzialmente indirizzata all'accertamento della regolarità, legalità e legittimità di quanto dichiarato dai potenziali beneficiari, sia in fase di presentazione della domanda di ammissione che durante la presa in carico, e si è articolata in:

1. **accertamenti ex-ante** delle domande presentate (*ex ante* rispetto al giudizio di ammissibilità). Le verifiche sono state svolte, pressoché da tutti i Comuni, durante l'istruttoria, cioè durante la fase di raccolta ed esame delle istanze e di analisi dello stato di bisogno e hanno riguardato la veridicità e/o l'esattezza dei requisiti dichiarati nella domanda di ammissione. I controlli ex-ante sono stati sostanzialmente eseguiti per accertare la veridicità delle informazioni fornite sulla situazione anagrafica e su quella economico- patrimoniale dei nuclei familiari in questione.
2. **accertamenti ex-post**, cioè successivi al giudizio di ammissibilità e riguardanti il controllo di veridicità delle informazioni fornite, anche in merito ad eventuali variazioni del nucleo familiare o nelle condizioni di reddito, svolti dal 67% dei Comuni;
3. **accertamenti sulla partecipazione ai programmi di inserimento**, svolti dal 58% delle amministrazioni coinvolte. In caso di inadempienza, i Comuni hanno dovuto scegliere in forma autonoma sia le modalità di verifica sia le sanzioni da comminare. Alcuni hanno scelto di non prendere alcun provvedimento, altri di far decadere il beneficiario dalla erogazione economica, altri ancora hanno predisposto sospensioni in attesa di una riformulazione dei programmi, in modo da renderli più adeguati alle esigenze dei beneficiari.

Sono stati numerosi gli enti coinvolti nelle attività di controllo legate alla erogazione della misura; tuttavia, gli esiti sono stati estremamente diversificati, sul territorio nazionale. Gli stessi enti preposti sono intervenuti in alcuni territori più attivamente che in altri, evidenziando nuovamente la mancanza di una direttiva centrale in grado di garantire una collaborazione uniforme. In alcune situazioni territoriali, quindi, essa è stata piena ed estremamente utile nel garantire la misura a chi ne avesse pienamente titolo; in altre, invece, si sono registrate difficoltà anche rilevanti: con la Guardia di Finanza, incaricata delle verifiche di tipo patrimoniale, con l'Ufficio di Collocamento, o col Catasto. Anche la collaborazione con l'Inps, con i centri per l'impiego, l'ufficio per gli invalidi civili (peraltro interno al settore) e l'ufficio anagrafe spesso non sono stati ritenuti sufficienti. Un esempio da segnalare è quello di Foggia che, nel quarto anno di sperimentazione, è riuscito ad introdurre un sistema di controllo *on line* con l'INFOCAMERE, l'INPS e con l'Agenzia delle entrate. In alcuni casi, in assenza di risposta da parte degli altri organi competenti, i Comuni hanno tentato in ultimo anche di coinvolgere la Procura della Repubblica, la quale, tuttavia, in assenza di denuncia formale, non ha potuto intervenire.

In generale, è possibile affermare come nei Comuni con rapporti pregressi con gli attori del territorio la sperimentazione abbia avuto una gestione più snella e facilitata anche relativamente alle verifiche e ai controlli. Non sono molti, infatti, nonostante lo sforzo profuso dagli enti gestori di alcuni Patti Territoriali, gli accordi formali sottoscritti ad hoc con i soggetti esterni coinvolti negli accertamenti (essenzialmente protocolli d'intesa); i più, in ogni caso, si risolvono in accordi informali o in richieste di concretizzazione di rapporti.

Da più parti, comunque, si è auspicata una definizione di protocolli a livello centrale, oltre ad un miglioramento nel coordinamento locale tra i diversi attori; in particolare con la Guardia di Finanza, valutato come l'ente che potenzialmente può svolgere un ruolo maggiore nell'accertamento dell'effettivo diritto di accesso alla misura e nella repressione degli abusi.

5.1.2 Le modalità organizzative

Il RMI o comunque una misura generale di contrasto della povertà *deve essere sostenibile dal punto di vista organizzativo*, poter contare su condizioni che ne rendano possibile l'attuazione, e su queste condizioni poter sviluppare percorsi positivi di collaborazione con la comunità locale e con i possibili partner nei programmi di inserimento.

L'attività di valutazione ha permesso di evidenziare come in molti Comuni sia mancata una adeguata dotazione di personale dedicato al RMI e soprattutto di personale specificamente formato alla gestione della misura.

Il sotto dimensionamento dell'organico preposto è risultato essere uno dei principali fattori di criticità, oltre alla mancanza di competenze specifica degli addetti, competenze in termini ad esempio di capacità di gestione di situazioni personali e familiari estremamente critiche, o di capacità di costruzione di un progetto complesso di reinserimento, o di capacità di interazione con i soggetti istituzionali chiamati ad effettuare gli accertamenti. A conferma di questo, è risultata altamente significativa la correlazione lineare tra il numero di individui inseriti in programmi di inserimento ed il numero di personale a tempo pieno impiegato dai Comuni per la gestione del RMI: la capacità di attivazione di programmi di inserimento e dunque di implementazione di una misura anche nella sua componente promozionale, oltre che di pura erogazione monetaria, cresce proporzionalmente al crescere del personale appositamente dedicato alla gestione della misura.

In quasi l'80% dei casi i Comuni non si sono dotati di un ufficio RMI apposito, ma hanno dovuto sommare l'attività ordinaria con l'attività RMI: il problema in questo caso è stato non tanto quello della mancanza di una struttura a sé, quanto la mancanza di incremento di operatori volta a

supportare gli organici esistenti nella gestione della nuova ingente mole di lavoro; di fatto solo in pochi Comuni (e soprattutto al Nord) si è fatto fronte al consistente carico di lavoro attraverso l'impiego di nuovo personale, solitamente a contratto. In altri casi, in particolare nei Comuni più piccoli la responsabilità esecutiva è stata affidata agli operatori disponibili anche se privi delle specifiche competenze.

Dai Comuni viene ribadita la necessità di prevedere personale da dedicare alla gestione della misura: viene ritenuto essenziale ad esempio che parte delle risorse vengano espressamente destinate ai Comuni per il pagamento del personale.

Nel complesso è cresciuta, nel secondo biennio di sperimentazione, la consapevolezza all'interno dei Comuni della necessità di una organizzazione del RMI articolata su una adeguata scala territoriale, tendenzialmente non di singolo Comune (nel caso di quelli più piccoli in particolare) ma di ambito zonale (ex L. 328/2000). Alcuni Comuni ritengono infatti che il Patto avrebbe potuto da questo punto di vista giocare un ruolo fondamentale: avrebbe potuto permettere la costituzione di un ufficio di gestione RMI centralizzato (finanziato sì dai Comuni, ma con propria autonomia) capace di una dotazione di personale dedicato con competenze adeguate da individuare per esempio con formule contrattuali di lavoro flessibile, interinale ecc....

5.1.3 I programmi di inserimento

Altri aspetti critici emersi nel secondo biennio di sperimentazione riguardano le capacità di organizzazione e gestione dei programmi di inserimento.

In particolare in riferimento a:

- la capacità contrattuale dei Comuni nei confronti dei beneficiari (e le aspettative dei beneficiari);
- la capacità dei Comuni, in particolare di quelli di dimensioni più piccole o insediati in territori poco dinamici, di attivare percorsi di reinserimento efficaci;
- la presenza di risorse dedicate specificamente alla organizzazione delle attività di reinserimento.

Per quanto riguarda la **capacità dei Comuni di coinvolgere i beneficiari** in iniziative di attivazione sociale vi sono da registrare notevoli differenze da Comune a Comune:

- a) nei Comuni con una preesistente capacità negoziale e di gestione di progetti complessi gli operatori hanno saputo costruire e mantenere con i beneficiari un approccio di tipo contrattuale, costruendo progetti interessanti per i beneficiari, sfidanti per i servizi e utili per il contesto locale; in questi casi, avendo colto appieno la specificità della misura rispetto agli altri strumenti di erogazione economica, la partecipazione ai programmi è stata considerata *conditio sine qua non* per ottenere il contributo e l'esito complessivo è stato giudicato in termini positivi e vissuto come opportunità da parte dei beneficiari.
- b) nei Comuni con una più spiccata tradizione assistenzialistica invece si è ritenuta la componente di attivazione come accessoria e comunque difficilmente applicabile al contesto e alla tipologia di utenza in carico. In questi casi (e data la forte preponderanza di Comuni di questo tipo nel campione che ha effettuato la sperimentazione) i percorsi di reinserimento effettuati sono stati limitati ad una quota limitata dei beneficiari, sono stati proposti programmi molto tradizionali, limitati alla mera frequenza ad attività formative o alla effettuazione di lavori socialmente utili non particolarmente 'attivanti' o 'formanti', e non sono stati introdotti strumenti che hanno collegato l'erogazione dei contributi economici alla partecipazione ai programmi. Gli esiti in

questo caso sono stati giudicati irrilevanti per il contesto e per i beneficiari, al di là del beneficio immediato portato dalla erogazione economica. L'intero percorso di attivazione è stato vissuto dai beneficiari come non dovuto, se non addirittura 'coercitivo' e pertanto da rifiutare come tale.

Le differenti ampiezze demografiche possono tuttavia spiegare la diversa capacità dei Comuni di attivare percorsi di reinserimento efficaci: il numero di individui inseriti in programmi cresce in maniera direttamente proporzionale al crescere della popolazione residente. Dall'analisi dei dati risulta che il coefficiente di correlazione di Pearson (0,638) è significativo al livello 0,01. I Comuni più piccoli e inseriti in contesti territoriali particolarmente problematici hanno avuto notevoli problemi nella definizione dei programmi di inserimento a causa della mancanza di risorse economiche ed umane, ma anche della maggiore difficoltà di coinvolgimento di una significativa rete sul territorio.

Con riferimento alle diverse tipologie avviate dal complesso dei 267 Comuni di II sperimentazione, l'analisi ha evidenziato come le più frequenti siano state quelle dei progetti di pubblica utilità e di cura e sostegno familiare, cioè quelle che richiedono una più scarsa interazione con il territorio dal momento che sono risultate quasi interamente gestite dalle stesse amministrazioni comunali. In particolare, se nel Centro-Nord oltre ai programmi di cura sono abbastanza frequenti le tipologie di reinserimento formativo e di orientamento occupazionale, nel Sud si registra invece l'indiscussa prevalenza dei LSU. Ancora una volta è poi la variabile dimensionale ad assumere un ruolo rilevante: sono infatti i Comuni con oltre 30.000 abitanti ad evidenziare le quote maggiori di partecipanti a programmi di inserimento formativo e di recupero scolastico, mentre si sono dimostrati di pertinenza dei Comuni con popolazione ricompresa tra i 10.000 e i 30.000 abitanti i progetti di inserimento lavorativo.

Una questione abbastanza cruciale da considerare con riferimento ai programmi di inserimento riguarda la durata della sperimentazione. Condivisa tra gli operatori interpellati è la convinzione che il tempo destinato alla sperimentazione sia risultato troppo breve affinché fossero portati a termine progetti la cui realizzazione richiedeva, invece, tempi più lunghi. Ne è un esempio il recupero degli anni scolastici per ragazzi che non hanno adempiuto all'obbligo previsto, oppure i vari corsi di formazione che, pur risultando spesso utili, non hanno portato a risultati duraturi e spendibili. Pur essendo consapevoli che la misura del RMI non può risolvere tutti i problemi e che spesso dovrebbe rappresentare almeno un inizio del recupero di una situazione problematica e di necessità, viene sottolineato il fatto che spesso tempi più lunghi avrebbero consentito di seguire con maggiore attenzione e continuità i casi di bisogno più problematici. La sperimentazione infatti si è spesso risolta in una elargizione di denaro e in una frequentazione di attività fini a se stesse, che non hanno avuto un effetto di *turning point* positivo.

5.1.4 Le reti territoriali avviate

La sperimentazione del RMI ha contribuito al *consolidamento istituzionale delle reti di supporto già esistenti* e ha dato un impulso limitato a nuovi sviluppi. Il mondo produttivo (aziende, Camere di commercio, ecc.) ha risposto in modo insufficiente ai tentativi, forse anche inadeguati di coinvolgimento, praticamente inesistenti i rapporti istituzionali con le Regioni, discrete le relazioni instaurate con le Province (da cui il 42,7% dei Comuni ritiene di aver avuto un fattivo supporto²³). Inoltre, raramente è riuscito il tentativo di far rientrare l'implementazione del RMI nei Piani di Zona.

²³ E' importante tuttavia sottolineare che in questo dato pesa fortemente la valutazione molto positiva fornita dai numerosi Comuni del Frusinate.

In sostanza, quello che è emerso con forza dalla valutazione è che più 'oliata' e consolidata era la rete, più positiva è risultata l'implementazione della misura, a partire dall'attivazione di programmi di reinserimento adeguati.

Al di là dei differenti contesti territoriali di riferimento e delle differenti modalità di applicazione della misura, il quadro tratteggiato appena sopra spiega in buona parte lo scarso funzionamento dello strumento Patti Territoriali. In realtà solo per il 25% dei 267 Comuni l'appartenenza ad una rete territoriale ha consentito una maggiore efficienza/efficacia nell'attuazione della misura.

In sostanza, laddove si è innestato in una situazione già significativamente orientata alla collaborazione tra gli attori locali e di tradizionale integrazione tra servizi e politiche (Rovigo, ma anche Massa Carrara e Frosinone) il Patto ha meglio funzionato, mentre nel Sud il livello di coordinamento dei Comuni facenti parte dei Patti è stato pressoché assente. Si limitano infatti al territorio del patto Nord-Barese Ofantino, e in parte della provincia di Oristano, i casi di attivazione di una rete interistituzionale che supportasse i Comuni più piccoli nell'applicazione della misura e nella realizzazione dei programmi di inserimento. Negli altri casi, e quindi nel territorio della provincia di Caserta, in quella di Enna, di Caltanissetta, di Vibo Valentia e di Matera, solo i Comuni più grandi hanno potuto contare su una struttura organizzativa in grado di fronteggiare la mole di lavoro che il RMI richiedeva, dal momento che non è stato attivato pressoché nessun genere di coordinamento interistituzionale. In queste situazioni ciascun Comune ha proceduto con proprie modalità di implementazione della misura.

In particolare il Patto territoriale di Caltanissetta è rimasto totalmente estraneo alle attività relative all'implementazione del RMI nei suoi Comuni e non è stato individuato un soggetto coordinatore della rete. In via eccezionale il Comune di Caltanissetta ha deciso di formare e presiedere un Tavolo tecnico, con valenza puramente formale, cui hanno partecipato solo alcuni dei Comuni appartenenti al Patto.

Ma vediamo nel dettaglio i principali punti forza e di debolezza dei Patti Territoriali avviati in questo secondo biennio di sperimentazione.

Innanzitutto le principali attività realizzate all'interno dei 10 Patti hanno riguardato, almeno sulla carta:

- la predisposizione di protocolli comuni per la gestione dell'avvio della misura (bandi, regolamenti, formulari);
- la predisposizione di protocolli per la gestione degli accertamenti e dei controlli;
- la progettazione e la realizzazione comune di programmi di inserimento;
- la creazione, consolidamento di una rete con gli attori del territorio.

La fase di predisposizione comune delle modalità di avvio della misura è forse l'attività più diffusa all'interno dei Patti considerati, in molti dei quali è stata definita un'unica data sia per la pubblicazione del bando che per l'avvio formale della sperimentazione.

Anche la partita accertamenti ha registrato una buona elaborazione comune, specialmente al Sud, e specie con riferimento ai Comuni con più di 5000 abitanti. Nel Patto Nord Barese Ofantino si è scelto di effettuare controlli "radicali" generalizzati sulle autocertificazioni, la qual cosa ha imposto la messa a regime in tutti i Comuni appartenenti al Patto di un sistema di controllo di tipo amministrativo che ha recato non pochi problemi di tipo organizzativo e gestionale in diverse delle amministrazioni comunali coinvolte.

Con riferimento alla creazione di una rete con gli attori del territorio, in gran parte propedeutica alla realizzazione di programmi di inserimento, è possibile affermare come gli sforzi profusi almeno da alcuni enti capofila dei Patti, al fine di coinvolgere il maggior numero possibile di soggetti locali, non siano commisurabili ai risultati ottenuti. In particolare il coinvolgimento delle associazioni di

categoria e nel complesso del mondo delle imprese è risultato estremamente arduo e deludente. E' stato, viceversa, più agevole creare connessioni e collaborazioni con le associazioni di volontariato, le parrocchie e le organizzazioni non profit, sebbene spesso con un ruolo meramente esecutivo.

Anche i rapporti con i Comuni limitrofi non è stato dei più facili: solo il 33% dei 267 Comuni oggetto della II rilevazione ritiene che l'appartenenza ad un Patto Territoriale abbia potuto favorire l'avvio e/o il consolidamento della collaborazione tra i Comuni del territorio. Emblematico il caso della Provincia di Frosinone in cui la sperimentazione ha riguardato 41 dei 91 Comuni della Provincia, distribuiti peraltro a macchia di leopardo sul territorio provinciale. La scelta di estendere la sperimentazione ai Comuni afferenti al Patto ha comportato un'implementazione estremamente disomogenea, anche dal punto di vista morfologico, provocando non pochi problemi di interazione intercomunale.

I Comuni hanno inoltre lamentato scarsi rapporti con i 39 Comuni appartenenti alla I sperimentazione, che hanno giocato un ruolo molto poco rilevante in termini di 'agenti propulsori' della sperimentazione. Le uniche realtà in cui la Provincia ha svolto un ruolo significativo sono rappresentati da Frosinone, Oristano e Massa Carrara. Per quanto riguarda Massa gli accordi di programma siglati tra Provincia e Comuni hanno avuto una buona efficacia come metodo di concertazione ma necessitano di un sostegno notevole in termini organizzativi e di personale specialmente in ambiti territoriali così estesi.

Sono rari i casi in cui all'interno del Patto è stata realizzata un'attività di accompagnamento ai Comuni per la gestione della misura. La "best practice" in questo senso sono rappresentate dal Patto di Rovigo e dal Patto Nord Barese Ofantino; nel primo il Consorzio per lo Sviluppo del Polesine, ente capofila, ha realizzato in collaborazione con il Comune di Rovigo un corso di formazione indirizzato agli amministratori e ai tecnici operatori dei 37 Comuni in RMI²⁴. Con riferimento al Patto del Nord Barese l'attività di formazione ha occupato uno spazio centrale nei primi mesi della sperimentazione e si è svolta tramite una fitta serie di incontri e seminari a cui sono stati invitati non solo esponenti di vicine realtà, quali Andria e Foggia, ma anche referenti dei Comuni di Napoli e Genova.

Infine, sono solo il 15% i Comuni che hanno ritenuto l'appartenenza al Patto Territoriale come un utile risparmio di risorse grazie alla centralizzazione di attività e personale dedicato alla sperimentazione. Un esempio in proposito è dato dal Patto Territoriale del Nord Barese Ofantino dove in fase di avvio della sperimentazione si era auspicata la messa in pratica di un sistema di lavoro che prevedesse, a livello trasversale, la scissione dei compiti tra gli uffici sociale e amministrativo in un'ottica di collaborazione interdipartimentale; ai primi erano destinati l'accompagnamento e la gestione delle famiglie percettrici mentre agli uffici amministrativi il controllo sui requisiti e la valutazione dell'ammissibilità dei nuclei. Di fatto, la separazione dei compiti che nelle intenzioni doveva essere favorita dalla fluidità di rapporto tra i diversi uffici comunali ha purtroppo prodotto secondo le testimonianze del coordinatore del Patto, cortocircuiti organizzativi a causa di sovrapposizioni di ruoli, fratture professionali, ritardi.

Al di là delle situazioni già richiamate, specie del Sud Italia, in cui non è stata attivata alcuna forma di coordinamento interistituzionale e lo strumento del Patto è rimasto inattuato, appare interessante evidenziare come in alcune realtà siano stati implementati modelli organizzativi differenti. Ad esempio con riferimento al Patto di Oristano i 76 Comuni che hanno preso parte alla II sperimentazione si sono organizzati secondo tre differenti modalità: 51 Comuni hanno collaborato

²⁴ L'organizzazione degli incontri ha visto la realizzazione degli stessi in tre sedi territorialmente favorevoli all'aggregazione di più Comuni. In ciascuna sede sono stati attivati: un incontro che ha affrontato le argomentazioni della gestione amministrativa ed informatica ed un incontro che ha approfondito l'aspetto tecnico relativo alla casistica dell'utenza del RMI. A tutti è stato fornito e presentato il programma informatizzato predisposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

insieme coordinati dalla Provincia di Oristano, 17 Comuni, invece, hanno aderito al Consorzio delle Due Giare, mentre i restanti Comuni hanno gestito la sperimentazione in modo autonomo. Lo stesso dicasi per il Patto di Frosinone dove alcuni Comuni non hanno agito sotto l'egida della Provincia ma del tutto autonomamente, reperendo risorse e contatti finalizzati alla realizzazione dei programmi di inserimento all'interno dei singoli territori comunali.

BOX 1 – Principali punti di forza e di debolezza delle reti territoriali

Punti di forza	Punti di debolezza
Consolidamento delle collaborazioni già avviate con gli attori locali	Assenza di collaborazione strutturata con il mondo dell'imprenditoria
Proficue collaborazioni con il privato sociale e le organizzazioni di volontariato	Collaborazioni discontinue con i Comuni già inseriti nella I sperimentazione (ex 39 Comuni)
Buona collaborazione con il mondo della scuola e della collaborazione professionale	
Significative interazioni tra i Comuni per la predisposizione di protocolli omogenei per la gestione dell'avvio della misura	Rapporti pressoché inesistenti con le Regioni
Buone interazioni tra i Comuni per la gestione della partita accertamenti	Insufficiente supporto all'implementazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Collaborazioni abbastanza proficue con alcune Province	Interazioni poco proficue tra i Comuni per la gestione dei programmi di inserimento
	Limitata centralizzazione di attività e personale e conseguente contenuto risparmio di risorse

5.2 Gli esiti della sperimentazione

Un punto di debolezza emerso dall'analisi è costituito dalla mancanza di interesse dimostrata dai Comuni relativamente all'importanza della valutazione degli esiti della misura. Anche laddove, nel corso della I sperimentazione, erano stati introdotti strumenti di monitoraggio, nella seconda sono stati generalmente smantellati per mancanza di risorse. La valutazione degli esiti fatta dai referenti RMI nella quasi totalità dei casi deriva pertanto esclusivamente dalla percezione soggettiva di ciascuno. In diversi casi non sono stati raccolti dati sulla partecipazione e l'interesse suscitato da parte dei frequentanti i programmi di inserimento, sugli esiti di tali programmi o più in generale sui motivi di uscita dalla misura.

Il Patto di Rovigo è l'unico ad aver attivato una serie di percorsi di riflessione e valutazione partecipata relativamente alle attività realizzate nell'ambito della sperimentazione nelle Amministrazioni comunali coinvolte.

Oltre alla penuria di informazioni sul tema, occorre anche evidenziare la difficoltà di quantificazione degli esiti di una misura tanto complessa e multidimensionale quale il RMI. A questo proposito, l'esclusiva interpretazione del reinserimento come strumento di ricollocazione lavorativa non rende giustizia ad uno strumento che aveva come primo scopo la tutela del reddito finalizzata primariamente alla soluzione dei problemi di povertà tramite l'attivazione di un processo di inserimento sociale propedeutico ma non necessariamente coincidente con l'inserimento lavorativo.

Inoltre, di fronte ad una sperimentazione che ha assunto caratteristiche differenti a seconda del contesto in cui è stata realizzata gli esiti ottenuti sono di conseguenza risultati estremamente diversificati.

Una valutazione degli esiti della misura può dunque essere articolata in:

- esiti in termini di lotta alla esclusione sociale;
- esiti sul sistema dei servizi;
- esiti sul sistema di welfare.

5.2.1 I principali esiti in termini di lotta alla esclusione sociale

La prima importante considerazione da fare è che gli esiti sono stati molto differenti a seconda delle tipologie di beneficiari che la misura ha coinvolto e a seconda del tipo di sperimentazione che è stata condotta (a seconda dell'approccio più lavorista o più assistenzialista privilegiato).

I beneficiari possono in linea di massima essere riconducibili a 4 categorie:

- a) soggetti inseriti da anni in un circuito assistenziale e che, spesso, per età e/o patologia o condizione sociale sono difficilmente attivabili nel campo della formazione/lavoro e con i quali è stato necessario concordare percorsi più vicini al loro "quotidiano" oppure offrire mera assistenza economica. Si è trattato di soggetti multiproblematici (disabili psichici e fisici) con lunghe storie di assistenza pregresse.
- b) Anziani, per i quali il contributo ha rappresentato una essenziale integrazione a pensioni e assegni sociali e pensioni integrate al minimo e ai quali è stato generalmente al più chiesto il rispetto del pagamento dell'affitto e/o delle utenze;
- c) soggetti già operanti nel mercato del lavoro irregolare, con i quali in qualche caso è stato possibile concordare progetti formativi finalizzati alla loro riqualificazione professionale ed anche percorsi di inserimento lavorativo per facilitarne l'"emersione";
- d) soggetti disoccupati e/o in cerca di occupazione o che si sono trovati all'improvviso senza reddito. Per questa categoria di soggetti attraverso i programmi avviati è stato spesso possibile offrire un valido accompagnamento all'inserimento lavorativo e al loro rientro nel mercato del lavoro.

Per ciascuna di queste tipologie di beneficiari dunque gli esiti rilevati sono differenti: in linea generale il RMI è stato valutato positivamente nella sua componente legata al reinserimento sociale solamente per alcuni target di popolazione, quelli che avevano già in sé delle potenzialità di reinserimento che avevano necessità di essere sostenute, e solamente nei contesti territoriali sufficientemente attrezzati per garantire ai soggetti potenzialmente reinseribili le attività e gli interventi più idonei alle singole specificità. Sebbene solo di rado i percorsi formativi o i progetti di reinserimento abbiano dato poi diretto accesso al mondo del lavoro, nella maggior parte dei casi in questa tipologia di utenti la logica "contrattuale" ha costituito uno stimolo alla responsabilizzazione per la fuoriuscita dal proprio stato di bisogno.

Per tutti i casi nei quali un reinserimento vero e proprio (inteso come percorso verso una progressiva autonomia) non era pensabile fin dall'inizio o dove i Comuni non sono stato in grado di attivarsi in tal senso la misura si è rivelata uno strumento di mantenimento o è prevalsa la componente assistenzialistica.

Vediamo nel dettaglio i differenti esiti del RMI in termini di lotta all'esclusione sociale:

1. ***Il RMI ha evidentemente rappresentato un essenziale supporto economico per tutte le famiglie al di sotto della soglia di povertà stabilita dal decreto istitutivo della misura.***
2. ***Per le categorie familiari che non è stato possibile reinserire in percorsi ad hoc il RMI ha costituito uno strumento di 'riduzione del danno':*** ha dato buoni risultati favorendo il rientro nella legalità di numerose famiglie attraverso il pagamento di morosità, e ha consentito a molte altre di evitare lo sfratto e pertanto di precipitare in una condizione di esclusione sociale ancora più grave.
3. ***Il RMI ha rappresentato un'utile risposta a problemi di sostegno e cura familiare e di riabilitazione dal punto di vista socio-sanitario:*** le famiglie sono state accompagnate in questo senso o hanno ricevuto il denaro utile per acquistare le prestazioni necessarie, oppure hanno raggiunto l'autonomia economica necessaria per intraprendere percorsi di recupero, in particolare in presenza di situazioni di disabilità o non autosufficienza, malattie croniche, dipendenza da sostanze. I programmi di inserimento di cura e sostegno familiare e di riabilitazione socio-sanitaria sono stati attivati rispettivamente dal 78% e dal 55% dei 267 Comuni coinvolti nella II sperimentazione e rappresentano le tipologie di programmi che, secondo la percezione degli operatori, hanno suscitato maggiore interesse da parte dei beneficiari coinvolti e hanno dato i migliori esiti in termini di reinserimento.
4. ***Il RMI ha rappresentato un reintegro nella vita sociale, consentendo a molte famiglie di tornare nuovamente a partecipare alla vita sociale della propria comunità, costituendo uno stimolo alla responsabilizzazione individuale nel percorso di fuoriuscita dallo stato di bisogno.*** Da questo punto di vista l'esito della sperimentazione in termini socio-relazionali è stato pertanto positivo agendo, come ricorda un referente RMI, nella direzione di una reintegrazione della dignità della persona nel pieno rispetto del dettato della Costituzione che sottolinea all'Art. 3 dei Principi fondamentali che il pieno sviluppo della persona umana avviene all'interno dell'organizzazione non solo economica ma anche sociale del Paese, e all'Art. 2 che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.
5. ***Il RMI ha consentito di elevare il grado di scolarizzazione di diversi beneficiari,*** che hanno potuto conseguire, attraverso attività di alfabetizzazione primaria e di recupero di anni scolastici, titoli di studio che altrimenti non avrebbero raggiunto. I programmi di recupero scolastico sono stati attivati dal 48,3% dei 267 Comuni della II sperimentazione.
6. ***Il RMI ha sicuramente consentito un miglioramento nelle condizioni di vita dei minori:*** accanto alla crescita della scolarizzazione e alla conseguente riduzione del lavoro minorile la misura ha consentito di agire sul versante della prevenzione e dell'innalzamento delle competenze e responsabilità genitoriali (in alcuni casi anche in sinergia con progetti finanziati dalla legge 285). Il contenimento dei livelli di povertà di questa fascia di popolazione costituisce sicuramente un elemento importante: l'analisi del ciclo di vita dimostra infatti che se un individuo sperimenta deprivazione economica, sociale e cognitiva nei primi 10 anni di vita aumentano le probabilità di cronicizzazione di questo 'handicap' nelle fasi successive e quindi, con molta probabilità diventerà un lavoratore povero, un pensionato povero....

7. ***Il RMI ha avuto un esito contenuto in termini di inserimento/reinserimento occupazionale.*** Al di là dell'inserimento in lavori socialmente utili quali la manutenzione del verde pubblico, il segretariato sociale, gestito dagli stessi apparati comunali, la sperimentazione non ha avuto sostanziali effetti in termini di orientamento ed inserimento occupazionale. E' interessante a questo proposito evidenziare come oltre il 54% dei 267 Comuni partecipanti alla II sperimentazione non abbia per nulla tentato di attivare programmi di inserimento occupazione per mancanza di offerta o per carenze strutturali del territorio, mentre oltre il 74% dei Comuni ha avviato i suoi beneficiari in LSU. E' essenziale ribadire che l'inserimento occupazionale non era e non può essere l'obiettivo primo della misura, anche perché si tratta di un obiettivo che difficilmente una misura come il RMI può pensare di affrontare profittevolmente se non accompagnata da una serie di altri interventi e politiche capaci di agire in modo più strutturale sul problema occupazionale in particolare in contesti così deficitari quali sono la maggior parte di quelli nei quali è stata sperimentata la misura.

5.2.2 I principali esiti sul sistema dei servizi

1. Il RMI in molte realtà ha significativamente innovato le modalità di intervento dei servizi comunali determinando un cambiamento culturale negli operatori in termini di:

- ⇒ ***tendenziale superamento di un approccio discrezionale e talvolta clientelare ai problemi dell'assistenza;***
- ⇒ ***progressivo instaurarsi di rapporti più dignitosi e corretti tra amministrazioni e famiglie in stato di bisogno;***
- ⇒ ***razionalizzazione e riorganizzazione del lavoro e proficua messa in discussione di prassi consolidate.***

Un obiettivo fondamentale il RMI in molte realtà lo ha senz'altro raggiunto: quello del cambiamento di mentalità da parte sia degli operatori dei servizi che degli utenti. Questo non è naturalmente avvenuto ovunque ma, laddove è successo, ha introdotto una innovazione duratura: il servizio sociale non più come mero luogo dove chiedere 'una elemosina' in base ad una 'condizione immutabile' dell'utente, ma quale luogo dove chiedere ciò che è dovuto e provare a mettere in gioco, con l'ausilio di operatori competenti, la propria condizione per tendere verso un futuro migliore. A questo proposito ben il 56,5% dei 267 Comuni intervistati ha dichiarato che la sperimentazione ha contribuito a modificare le modalità di intervento nei confronti della lotta alla povertà: dalla mera erogazione di sussidi all'avvio di progetti di reinserimento.

In molti Comuni inoltre il RMI è stato giudicato una importante opportunità per i Comuni di riorganizzare e razionalizzare stabilmente alcuni dei servizi offerti, introducendo in qualche caso uno sportello di accoglienza che ha saputo anche svolgere funzioni di riorientamento degli utenti non in possesso dei requisiti, verso altre misure socio-assistenziali o di politica attiva del lavoro offerte dal Comune o da altri soggetti del territorio.

In alcuni casi i Servizi Sociali hanno appreso una nuova modalità di intervento, imparando maggiormente a leggere i bisogni degli utenti e nel complesso del territorio e trasformando questa analisi in una nuova capacità operativa e programmatica in grado di garantire una maggiore personalizzazione degli interventi. Inoltre in diverse situazioni la misura ha contribuito a stimolare un'evoluzione nella professionalità degli operatori, che si sono misurati concretamente con la gestione di un 'contratto sociale', quale strumento trasparente e vincolante sia per i beneficiari che per il servizio stesso. Tra di esse degno di nota è il caso del Comune di Genova dove, sulla scorta

dell'esperienza RMI ed esportando la metodica testata con la sperimentazione, è stato avviato un gruppo di miglioramento sperimentale mirante alla riorganizzazione del sistema di contributi economici all'interno dell'intera amministrazione comunale.

2. Il RMI ha consentito di far emergere sacche di disagio socio-economico 'sommese' e di individuare problematiche sociali prima sottovalutate o di affrontare in modo innovativo problematiche già note.

All'incirca il 43% dei Comuni ha dichiarato che la misura ha aiutato gli operatori a migliorare la capacità di lettura del bisogno del territorio e a cercare soluzioni alternative alle consuete.

In quasi tutte le realtà i referenti RMI hanno valutato che la sperimentazione ha consentito loro di mettere a fuoco tutta una serie di problematiche sociali del territorio di cui i servizi erano inconsapevoli, garantendo nel contempo le risorse per farvi fronte. Si tratta in particolare del tema del disagio economico connesso alla presenza in casa di persone disabili, o della situazione delle madri sole con figli, o anche delle situazioni di disagio create da un brusco cambiamento del tenore di vita della famiglia a seguito della perdita del lavoro del capofamiglia, tutte situazioni che spesso non avevano in precedenza avuto accesso ai servizi.

3. Il RMI ha consentito di progettare interventi e percorsi di inserimento più professionali e individualizzati.

Un esito particolarmente positivo della II sperimentazione, per quei Comuni che hanno saputo cimentarsi perché appartenenti a contesti territoriali sufficientemente vivaci, è stata la crescita nella capacità del Comune di costruire programmi di inserimento individualizzati, tarati sugli specifici bisogni dei beneficiari, con la collaborazione di una rete di soggetti del territorio. Laddove i programmi impostati hanno saputo cogliere le fragilità e le potenzialità dei soggetti da reinserire e le potenzialità del contesto socio-economico di riferimento hanno avuto esiti positivi, laddove ciò non è avvenuto e i programmi proposti sono risultati generici, inattuali o scarsamente motivanti, i beneficiari RMI hanno faticato a garantire continuità nella presenza o hanno del tutto abbandonato i programmi e, anche tra coloro che vi hanno preso parte assiduamente, al termine si sono registrate disillusioni e frustrazioni.

5.2.3 I principali esiti sul sistema di welfare

1. Il RMI ha favorito l'avvio o il consolidamento delle relazioni con gli attori del territorio. La sperimentazione del RMI ha senz'altro aiutato molti Comuni ad aprirsi al territorio, avviando collaborazioni con diversi soggetti mai coinvolti in precedenza o, più frequentemente, consolidando situazioni già in atto. In particolare, sono state avviate proficue collaborazioni con il mondo del non profit e del volontariato, citato come il principale interlocutore territoriale dal 20% dei 267 Comuni intervistati. In pochi casi (nelle realtà più dinamiche) i servizi sociali sono riusciti ad avviare collaborazioni col mondo delle imprese e del privato di mercato, arrivando ad identificare con essi le specifiche necessità del territorio in termini di professionalità da creare ed avviando percorsi formativi congruenti; in diverse realtà sono stati creati contatti col mondo della scuola e della formazione professionale. Il RMI è dunque servito in molti territori ad aumentare la conoscenza e lo scambio reciproco tra i diversi soggetti presenti ed operanti.

3. ***In alcune realtà, il RMI ha favorito una riflessione più ampia sulla necessità di un ripensamento dell'attuale configurazione del sistema di welfare.*** Dalle interviste ai referenti RMI delle diverse realtà locali è emerso un forte disorientamento relativamente alle opportunità e agli strumenti di protezione sociale esistenti e ai legami tra di essi. Il quadro dei diversi interventi, che vanno dal mero sostegno economico ai diversi strumenti di politica attiva del lavoro, è oggi estremamente articolato con una vasta gamma di soggetti coinvolti con scarso contatto l'uno con gli altri. Il RMI ha senz'altro favorito, perlomeno a livello locale, un ripensamento e una riorganizzazione dei diversi strumenti attivati (almeno relativamente a quelli messi in campo dalle Amministrazioni Comunali) e, in qualche caso, ha permesso l'attivazione di sportelli informativi 'ad ampio raggio', capaci di supportare l'utente con attività di orientamento anche verso altri soggetti promotori di misure di sostegno economico, di ammortizzatori sociali o di politiche attive del lavoro.

Dall'esperienza del RMI è emersa presso i responsabili comunali una crescente consapevolezza della necessità di collegare il più possibile il RMI alle politiche locali della formazione, dell'istruzione e del lavoro. Nel corso della sperimentazione nella maggior parte dei casi ciò non è stato possibile a causa principalmente della difficoltà di coinvolgimento degli attori maggiormente rilevanti nell'ambito delle politiche formative e del lavoro: le Province.

Emerge così in modo molto chiaro la necessità di una mappatura degli strumenti afferenti all'area sociale, lavorativa e formativa, di un approfondimento e connessione a livello locale delle relative priorità, di un consolidamento della collaborazione tra le diverse istituzioni e i molteplici organismi competenti (quali Amministrazione Comunale, Provincia-Centro per l'Impiego, Associazioni di Categoria, Sindacati, Agenzie Interinali e Formative).