

Marcello Natili, Martina Gallotta,
Laura Stocco, Matteo Jessoula

REDDITO MINIMO, DIGNITÀ, SOLIDARIETÀ: RED PUGLIESE E RES EMILIANO-ROMAGNOLO A CONFRONTO

WEL
Laboratorio Welfare

workingpaper



 **Centro Einaudi**

N4 2017 ISSN 2036-1246

Laboratorio di Politica Comparata
e Filosofia Pubblica

MARCELLO NATILI
MARTINA GALLOTTA
LAURA STOCCO
MATTEO JESSOULA

**REDDITO MINIMO, DIGNITÀ, SOLIDARIETÀ:
RED PUGLIESE E RES EMILIANO-ROMAGNOLO
A CONFRONTO**

Centro Einaudi • Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica
con il sostegno della Compagnia di San Paolo
Working Paper-LPF n. 4 • 2017

© 2017 M. Natili, M. Gallotta, L. Stocco, M. Jessoula e LPF • Centro Einaudi

Marcello Natili [marcello.natili@unimi.it] è Assegnista di Ricerca presso l'Università degli Studi di Milano. I suoi interessi di ricerca si concentrano sullo studio comparato dei sistemi di protezione sociale, con particolare riferimento alle politiche di inclusione sociale e agli schemi di reddito minimo.

Martina Gallotta [martinagallotta@hotmail.it] si è laureata in Organizzazione e Risorse Umane presso l'Università degli Studi di Milano. Successivamente ha partecipato al progetto "A farewell to redistribution?" diretto da M. Jessoula e I. Madama, svolgendo la ricerca sul Reddito di Solidarietà in Emilia-Romagna.

Laura Stocco [laurastocco81@gmail.com] si è laureata in Organizzazione e Risorse Umane presso l'Università degli Studi di Milano. Successivamente ha partecipato al progetto "A farewell to redistribution?" diretto da M. Jessoula e I. Madama, svolgendo la ricerca sul Reddito di Dignità in Puglia.

Matteo Jessoula [matteo.jessoula@unimi.it] è Professore associato di Scienza Politica all'Università degli Studi di Milano, coordinatore del team italiano nello European Social Policy Network (ESPN) e direttore del Laboratorio Welfare (WeL) presso il Centro Einaudi. Ha pubblicato numerosi contributi, in italiano e in inglese, sui sistemi di welfare specialmente con riferimento a politica pensionistica, politica dell'assistenza sociale, politiche del lavoro, politica sociale europea.

Il Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica (LPF) del Centro Einaudi è diretto da Maurizio Ferrera e sostenuto dalla Compagnia di San Paolo; ne sono parte il Laboratorio Welfare (WeL) e il Laboratorio di Bioetica (La.B). Pro-muove attività di studio, documentazione e dibattito sulle principali trasformazioni della sfera politica nelle democrazie contemporanee, adottando sia una prospettiva descrittivo-esplicativa che una prospettiva normativa, e mirando in tal modo a creare collegamenti significativi fra le due. L'attività di LPF si concentra in particolare sul rapporto fra le scelte di policy e le cornici valoriali all'interno delle quali tali decisioni sono, o dovrebbero essere, effettuate. L'idea alla base di questo approccio è che sia non solo desiderabile ma istituzionalmente possibile muovere verso forme di politica «civile», informate a quel «pluralismo ragionevole» che Rawls ha indicato come tratto caratterizzante del liberalismo politico. Identificare i contorni di questa nuova «politica civile» è particolarmente urgente e importante per il sistema politico italiano, che appare ancora scarsamente preparato ad affrontare le sfide emergenti in molti settori di policy, dalla riforma del welfare al governo dell'immigrazione, dai criteri di selezione nella scuola e nella pubblica amministrazione alla definizione di regole per le questioni eticamente sensibili.

LPF • Centro Einaudi
Via Ponza 4 • 10121 Torino
telefono +39 011 5591611 • fax +39 011 5591691
e-mail: segreteria@centroeinaudi.it
www.centroeinaudi.it

INDICE

| | |
|--|----|
| REDDITO MINIMO, DIGNITÀ, SOLIDARIETÀ: RED PUGLIESE E RES EMILIANO-ROMAGNOLO A CONFRONTO | 5 |
| Introduzione | 5 |
| 1. Il caso pugliese: dalla sperimentazione del Reddito Minimo d’Inserimento al Reddito di Dignità | 6 |
| 2. Il Reddito Minimo in Emilia Romagna: dalle proposte al Reddito di Solidarietà | 22 |
| 3. Reddito di Dignità vs Reddito di Solidarietà: osservazioni conclusive | 35 |

PAROLE CHIAVE

Reddito Minimo, Welfare Regionale, Politiche Sociali, Povertà

ABSTRACT

**REDDITO MINIMO, DIGNITÀ, SOLIDARIETÀ:
RED PUGLIESE E RES EMILIANO-ROMAGNOLO A CONFRONTO**

Tradizionalmente poco sviluppate e ai margini del dibattito politico, negli ultimi tempi le politiche di contrasto alla povertà e in particolare gli schemi di reddito minimo sono divenute oggetto di discussioni sempre più accese. A questa nuova centralità nel dibattito politico ha fatto seguito l'approvazione di nuove misure a livello nazionale così come a livello locale. Il presente contributo mira ad analizzare le caratteristiche degli strumenti introdotti in due contesti istituzionali e socio-economici differenti: il Reddito di Dignità in Puglia e il Reddito di Solidarietà in Emilia Romagna. Tale ricostruzione delle caratteristiche di policy mira innanzitutto ad identificare dimensioni di variazione nelle modalità di implementazione e nella logica di intervento delle misure regionali in questo settore. Inoltre, si intende verificare se gli strumenti regionali sono stati introdotti in maniera integrata e coordinata con la misura introdotta a livello nazionale – il Sostegno all'Inclusione Attiva – oppure in assenza di un coordinamento e/o addirittura in presenza di dinamiche di competizione verticale tra i diversi livelli di governo. L'analisi si propone, in ultima istanza, di identificare le potenzialità, ed i possibili rischi, connessi ad un sistema multi-livello di contrasto alla povertà.

REDDITO MINIMO, DIGNITÀ, SOLIDARIETÀ: RED PUGLIESE E RES EMILIANO-ROMAGNOLO A CONFRONTO

M. NATILI, M. GALLOTTA, L. STOCCO, M. JESSOULA

INTRODUZIONE

Il modello tradizionale italiano di protezione dei rischi povertà ed esclusione sociale – che poggiava su un limitato e frammentato impegno dello Stato ed il cruciale ruolo sussidiario di famiglia e associazioni caritatevoli – si trova ad uno snodo fondamentale (Saraceno, 2016). Dopo decenni in cui le proposte per un maggiore impegno pubblico erano per lo più appannaggio degli esperti, l'introduzione di schemi di reddito minimo è oggi divenuta oggetto di dibattito politico, e le aperture – quando non l'esplicito sostegno – di forze politiche e sociali sono sempre più frequenti.

La crescita di interesse del mondo politico nei confronti di misure di reddito minimo non è del tutto sorprendente. La Grande Recessione ha portato ad un drammatico aumento della povertà relativa ed assoluta nel paese (Natili et al. 2016), e i dati resi noti mensilmente da istituti statistici nazionali e sovranazionali rendono sempre più evidenti le carenze del modello tradizionale italiano di contrasto alla povertà. Alla crescita delle pressioni di natura funzionale si è accompagnata l'azione di *advocacy* svolta dall'*Alleanza contro la povertà*, che ha finalmente dotato di voce un gruppo sociale eterogeneo e dotato di poche risorse politiche come i (nuovi e vecchi) poveri (Madama e Jessoula 2015). Infine, l'entrata in scena nell'arena politica di un nuovo attore - il Movimento V Stelle - che sin dalle sue origini ha posto al centro delle sue proposte l'introduzione del "Reddito di Cittadinanza", ha senza dubbio favorito l'emergere nell'agenda di policy italiana del tema del reddito minimo.

Di fronte a questi eventi, sono aumentate le proposte e le iniziative legislative volte a superare la tradizionale debolezza dell'intervento pubblico nel settore delle politiche di contrasto alla povertà. All'estensione sull'intero territorio nazionale di una misura di contrasto alla povertà estrema denominata Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) – che a partire dal 2018 sarà sostituito dal Reddito di Inclusione (REI) - ha fatto seguito l'introduzione di alcune misure regionali di reddito minimo, che mirano ad estendere la copertura e/o a rafforzare la capacità protettiva dell'intervento nazionale. Schemi regionali di reddito minimo sono stati approvati dai rispettivi Consigli in Basilicata (legge regionale 26/2014), Friuli Venezia Giulia

(legge regionale 15/2015), Emilia Romagna (legge regionale 24/2016) Molise (legge regionale 9/2015), Puglia (legge regionale 3/2016) Sardegna (legge regionale 7/2014) e Valle d'Aosta (legge regionale 18/2015), mentre proposte di legge sono in discussione nelle Marche e in Toscana.

Questo articolo si propone di analizzare nel dettaglio le esperienze del Reddito di Solidarietà in Emilia-Romagna e del Reddito di Dignità pugliese. Particolare attenzione verrà data all'analisi delle differenze tra i due modelli di sostegno al reddito nei due casi regionali e all'integrazione degli schemi regionali con la misura nazionale, il SIA. In che cosa si differenziano questi schemi introdotti a livello regionale? Come è avvenuta e come avverrà l'integrazione con il SIA? L'azione combinata dei diversi livelli di governo può consentire all'Italia di dotarsi uno strumento di contrasto alla povertà in linea con quelli implementati da tempo negli altri paesi europei?

L'articolo è organizzato come segue. Nel prossimo paragrafo ci focalizzeremo sul caso pugliese, ricostruendo la traiettoria di policy dalla sperimentazione del Reddito Minimo d'Inserimento fino all'introduzione del Reddito di Solidarietà. Nel paragrafo 2 ci concentreremo sul caso emiliano-romagnolo, e in particolare sull'evoluzione delle politiche di contrasto alla povertà nella regione e sull'analisi delle caratteristiche specifiche dell'ultima misura introdotta in questo settore, il Reddito di Solidarietà. Il terzo paragrafo compara le due misure e conclude.

1. IL CASO PUGLIESE: DALLA SPERIMENTAZIONE DEL REDDITO MINIMO D'INSERIMENTO AL REDDITO DI DIGNITÀ

Storicamente dotata di uno dei sistemi socio-assistenziali regionali tra i meno avanzati del paese, nell'ultimo decennio la Puglia si è trasformata in un laboratorio di innovazione sociale alquanto dinamico (Fargion e Gualmini, 2011). In questo paragrafo, dopo aver delineato le caratteristiche del contesto economico e sociale, osserviamo lo sviluppo recente delle politiche di contrasto alla povertà, con una specifica attenzione all'introduzione di uno schema di reddito minimo regionale, il Reddito di Dignità.

1.1. Economia, mercato del lavoro e povertà in Puglia

Un'analisi di medio-lungo periodo dell'economia pugliese non può non partire dall'andamento del prodotto interno lordo, che evidenzia un miglioramento delle condizioni economiche negli ultimi quindici anni. Complessivamente, il Pil della Puglia cresce da 57,7 miliardi di euro nel 2000 a 72,1 miliardi di euro nel 2015. Anche il PIL pro capite passa da 14,3 migliaia di euro nel 2000 a 17,4 nel 2014 (Tabella 1), con un incremento più elevato rispetto al Sud Italia e in linea con la media nazionale.

Tabella 1. PIL pro-capite in Puglia, 2004 – 2014.

| Area/Anno | 2004 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Puglia | 16.100 | 17.300 | 16.800 | 17.100 | 17.400 | 17.500 | 17.300 | 17.400 |
| Nord-Ovest | 30.600 | 33.800 | 31.900 | 33.000 | 33.500 | 32.700 | 32.300 | 32.400 |
| Nord-Est | 29.200 | 32.000 | 30.400 | 31.000 | 31.900 | 31.300 | 31.200 | 31.300 |
| Centro | 28.600 | 30.900 | 30.000 | 30.100 | 30.500 | 29.600 | 29.200 | 29.400 |
| Sud | 16.700 | 18.400 | 17.900 | 17.900 | 18.100 | 18.000 | 17.700 | 17.700 |
| Isole | 16.700 | 18.700 | 18.200 | 18.200 | 18.100 | 18.100 | 17.900 | 17.800 |
| Italia | 25.100 | 27.600 | 26.400 | 26.800 | 27.300 | 26.800 | 26.500 | 26.500 |

Fonte: Elaborazione Autori da Eurostat online database

I dati relativi al mercato del lavoro mostrano una fotografia più dettagliata dell'evoluzione dell'economia e della società in Puglia. L'evoluzione dei tassi di disoccupazione e occupazione pugliesi risultano in linea con le altre regioni del Mezzogiorno – e dunque distanti dalle regioni del Centro e del Nord Italia – oltre che fortemente condizionati dall'arrivo della Grande Recessione. Nello specifico, i dati Eurostat mostrano come, dal 2000 al 2007, il tasso di disoccupazione pugliese diminuisca dal 17,3% all'11,1%, per tornare ad aumentare negli anni della crisi fino ad assestarsi al 19,7% nel 2015 (Tabella 2). Il tasso di occupazione, invece, cresce dal 47,3% al 50,6% dal 2000 al 2007, mentre i valori più bassi si registrano nel 2013 e nel 2014, attestandosi rispettivamente al 45,9 e al 45,7%. In Puglia oggi sono circa 1 milione e 130mila gli occupati, mentre le persone alla ricerca attiva di lavoro sono 325mila, su una popolazione di oltre 4 milioni di individui. Gli occupati sono per la maggior parte di sesso maschile e con un'età superiore ai 30 anni.

Tabella 2. Tasso di disoccupazione 2000-2015, valori percentuali

| Area/Anno | 2000 | 2004 | 2008 | 2012 | 2015 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Puglia | 17,3 | 15,3 | 11,6 | 15,7 | 19,7 |
| Nord-Ovest | 5,5 | 4,4 | 4,2 | 8,0 | 8,6 |
| Nord-Est | 4,0 | 4,1 | 3,4 | 6,6 | 7,3 |
| Centro | 9,3 | 6,3 | 6,1 | 9,4 | 10,6 |
| Sud | 20,1 | 14,2 | 11,4 | 16,9 | 19,0 |
| Isole | 22,9 | 16,1 | 13,3 | 17,5 | 20,3 |
| Italia | 10,8 | 7,9 | 6,7 | 10,7 | 11,9 |

Fonte: Elaborazione Autori da Eurostat online database

Dal punto di vista della composizione settoriale, nel 2015 l'occupazione della regione è concentrata nei servizi, compresi quelli della Pubblica Amministrazione, che rappresentano il 66% degli occupati, mentre gli occupati nell'industria e nell'agricoltura sono rispettivamente il 25,4% e 8,5%. Inoltre, i dati della Commissione Europea mostrano come circa il 17% del lavoro in Puglia sia irregolare, contro il 12% del livello medio nazionale (Commissione Europea, 2016).

Anche sul versante della povertà, i dati della Puglia sono in linea con quelli delle regioni del Sud Italia e distanti dalle regioni di Centro e del Nord. Tra il 2004 e il 2015, la povertà relativa in Puglia si assesta in media attorno ai 30 punti percentuali, con una lieve riduzione solamente tra il 2008 e il 2010 (Tabella 3). A rischio di povertà ed esclusione sociale, invece, sono nel 2015 il 47,8% dei pugliesi, contro il 28,7% degli italiani (Tabella 4). Inoltre, secondo Eurostat, sono più di un milione le persone che nel 2015 in Puglia vivono in condizione di grave deprivazione materiale, con una drammatica crescita di 15 punti percentuali rispetto a soli cinque anni prima (Tabella 5).

Tabella 3. Incidenza povertà relativa in Puglia, 2004-2015, valori percentuali

| Area/Anno | 2004 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Puglia | 30,4 | 27,7 | 27,0 | 27,4 | 30,3 | 29,6 | 29,6 | 25,8 | 30,3 |
| Nord-Ovest | 11,1 | 11,2 | 10,4 | 11,4 | 10,8 | 10,7 | 9,9 | 11,1 | 11,8 |
| Nord-Est | 9,2 | 9,6 | 9,7 | 9,7 | 9,9 | 10,6 | 10,4 | 10,4 | 9,9 |
| Centro | 13,4 | 12,7 | 12,9 | 13,8 | 14,8 | 15,5 | 15,2 | 15,4 | 16,1 |
| Sud | 31,8 | 32,7 | 31,5 | 31,0 | 32,9 | 32,0 | 32,6 | 31,6 | 32,0 |
| Isole | 34,8 | 34,6 | 34,3 | 33,6 | 39,3 | 36,4 | 36,1 | 36,6 | 38,2 |
| Italia | <i>18,9</i> | <i>18,9</i> | <i>18,4</i> | <i>18,7</i> | <i>19,8</i> | <i>19,5</i> | <i>19,3</i> | <i>19,4</i> | <i>19,9</i> |

Fonte: Elaborazione Autori da Eurostat online database

Tabella 4: Individui a rischio di povertà o esclusione sociale, 2004-2015, valori percentuali

| Area/Anno | 2004 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Puglia | 42,4 | 38,2 | 36,4 | 36,3 | 42,0 | 49,0 | 43,6 | 40,6 | 47,8 |
| Nord-Ovest | 16,7 | 15,8 | 15,7 | 16,2 | 17,8 | 19,8 | 18,0 | 19,1 | 18,5 |
| Nord-Est | 14,6 | 14,3 | 14,4 | 14,2 | 15,7 | 16,7 | 16,5 | 16,2 | 15,9 |
| Centro | 20,1 | 18,6 | 18,5 | 19,9 | 22,3 | 24,9 | 22,8 | 22,1 | 24,0 |
| Sud | 41,7 | 41,6 | 39,7 | 39,7 | 44,7 | 46,7 | 45,0 | 43,4 | 44,3 |
| Isole | 44,4 | 44,9 | 43,8 | 42,2 | 48,9 | 49,9 | 49,4 | 50,3 | 50,8 |
| Italia | <i>26,2</i> | <i>25,5</i> | <i>24,9</i> | <i>25,0</i> | <i>28,1</i> | <i>29,9</i> | <i>28,5</i> | <i>28,3</i> | <i>28,7</i> |

Fonte: Elaborazione Autori da Eurostat online database

Tabella 5. Incidenza deprivazione materiale, 2004-2015, valori in %

| Area/Anno | 2004 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Puglia | 14,1 | 14,8 | 11,9 | 11,5 | 20,4 | 34,0 | 24,7 | 23,2 | 26,9 |
| Nord-Ovest | 2,7 | 3,2 | 4,6 | 3,5 | 6,7 | 9,4 | 8,0 | 8,1 | 7,0 |
| Nord-Est | 2,8 | 3,0 | 3,5 | 3,8 | 5,1 | 5,7 | 6,0 | 5,8 | 4,8 |
| Centro | 3,8 | 5,0 | 4,9 | 5,5 | 7,3 | 10,1 | 6,8 | 7,4 | 8,4 |
| Sud | 14,1 | 13,6 | 10,9 | 11,8 | 18,9 | 23,9 | 21,0 | 18,3 | 18,6 |
| Isole | 13,8 | 16,6 | 16,5 | 16,6 | 21,8 | 29,2 | 25,1 | 23,2 | 24,2 |
| Italia | 7,0 | 7,5 | 7,3 | 7,4 | 11,1 | 14,5 | 12,3 | 11,6 | 11,5 |

Fonte: Elaborazione Autori da Eurostat online database

In Puglia, nel 2015 la bassa intensità lavorativa si attesta al 17,7%. Sebbene anche nel 2004 si attestasse attorno ai 17 punti percentuali, negli anni a seguire il dato subirà una contrazione rilevante, raggiungendo il valore minimo del 12,8% nel 2007, prima di aumentare nuovamente (Tabella 6).

Tabella 6: Incidenza bassa intensità lavorativa, 2004-2015, valori in %

| Area/Ann o | 2004 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Puglia | 17,3 | 13,3 | 13,3 | 14,7 | 13,3 | 15,6 | 14,8 | 16,8 | 17,7 |
| Nord-Ovest | 8,3 | 6,5 | 6,3 | 7,5 | 6,6 | 6,1 | 6,6 | 7,3 | 6,0 |
| Nord-Est | 6,8 | 5,3 | 4,6 | 6,5 | 5,9 | 5,8 | 6,1 | 5,2 | 6,1 |
| Centro | 10,2 | 8,5 | 7,2 | 8,9 | 8,4 | 9,1 | 8,7 | 9,0 | 9,4 |
| Sud | 18,0 | 16,2 | 14,2 | 16,1 | 15,5 | 16,7 | 17,1 | 19,7 | 17,4 |
| Isole | 20,1 | 17,9 | 15,9 | 15,2 | 19,8 | 18,3 | 22,7 | 23,6 | 26,1 |
| Italia | 12,2 | 10,4 | 9,2 | 10,6 | 10,5 | 10,6 | 11,3 | 12,1 | 11,7 |

Fonte: Elaborazione Autori da Eurostat online database

1.2. Il sistema politico

Storicamente, sotto il profilo politico la Puglia ha avuto un orientamento conservatore e fino ai primi anni Duemila si sono avvicendate amministrazioni democristiane e successivamente di centrodestra. La disomogeneità territoriale e culturale della regione caratterizza anche il versante politico. Il Partito Democratico prevale a Foggia e provincia, area fortemente agricola, storicamente a vocazione comunista. Lecce e provincia, in cui confluivano prevalentemente i voti della Democrazia Cristiana, è oggi roccaforte di Forza Italia. Nel Tarantino, dagli anni Novanta, si sono susseguite coalizioni politiche sia di destra che di sinistra. Infine, il capoluogo segue l'andamento regionale: governata da amministrazioni

democristiane e di centrodestra fino ai primi anni Duemila, dal 2004 a oggi Bari ha avuto amministrazioni di centrosinistra ed in particolare le comunali del 2004 e del 2009 vedono l'elezione a sindaco di Michele Emiliano. Il radicamento locale dei partiti nazionali è piuttosto debole in Puglia, mentre ottengono ottimi risultati sia partiti minori a livello nazionale - come i socialisti - sia i movimenti locali e le liste civiche, spesso espressione di leader locali (Scotto, 2015).

Nel 2000 viene eletto a Presidente della Regione Raffaele Fitto, sostenuto dalla coalizione di centrodestra *Casa delle Libertà*, composta dai partiti: Forza Italia, Centro Cristiano Democratico, Cristiani Democratici Uniti e Alleanza Nazionale. Tuttavia, nei primi anni del Duemila si rafforza la coalizione di centrosinistra, arrivando a governare dal 2003 tutte le province e conquistando nel 2004 anche alcuni comuni storicamente di destra come Bari. Nel 2005 viene eletto a Presidente della Regione Nichi Vendola, che ottiene il 49,84% dei voti, contro il 49,24% dell'uscente Presidente Fitto. Vendola è sostenuto da un'ampia coalizione denominata *L'Unione*, formata da: Democratici di Sinistra, La Margherita, Rifondazione Comunista, Socialisti Democratici Italiani, Popolari UDEUR, Partito dei Comunisti Italiani, Italia dei Valori, Federazione dei Verdi e altre liste civiche. In quest'occasione, Rifondazione Comunista viene inclusa nella coalizione allo scopo di rendere il partito parte integrante del governo.

Nel 2010 è sempre Nichi Vendola a vincere le primarie del centro-sinistra, presentandosi alle elezioni regionali dello stesso anno come *leader* del nuovo partito Sinistra Ecologia e Libertà, vincendo con il 48,69% dei voti. Anche in questo caso è sostenuto da un'ampia coalizione formata da: Partito Democratico, Italia dei Valori, la Puglia per Vendola, Federazione della Sinistra-Verdi, Lista Bonino-Pannella. Mentre la sinistra più radicale si presenta alle elezioni da sola, candidando Michele Rizzi come leader del Partito di Alternativa Comunista, che ottiene lo 0,35% dei voti, il centrodestra si divide, presentando due distinte candidature: Rocco Palese - fortemente voluto dal principale esponente locale dell'allora Pdl Raffaele Fitto - per la coalizione formata da Popolo delle Libertà, Udeur e altre liste civiche, che ottiene il 42,25% dei voti; e Adriana Poli Bortone - ex sindaco di Lecce - con la coalizione formata da Unione di Centro e Io Sud, che ottiene l'8,71% dei voti (Tabella 7).

A livello regionale, nella prima decade del Duemila, l'ascesa delle coalizioni di centrosinistra è favorita, non tanto dalla forza dei partiti, quanto dalla popolarità del candidato Nichi Vendola, in quegli anni molto attivo sul territorio a contrastare questioni che hanno causato il malcontento tra i cittadini pugliesi, come le politiche sanitarie perseguite della Giunta Fitto (Scotto, 2015).

Tabella 7. Elezioni Regionali in Puglia, 28 marzo 2010

| Candidato | Liste | Voti | % | Seggi |
|--|---------------------------------|------------------|--------------|-----------|
| Nichi Vendola <i>eletto presidente</i> | | 1.036.638 | 48,69 | |
| | PD | 410.395 | 20,75 | 19 |
| | SEL | 192.604 | 9,74 | 9 |
| | DI Pietro – IDV | 127.865 | 6,47 | 5 |
| | La Puglia per Vendola | 109.382 | 5,53 | 5 |
| | Federaz. Della Sinistra - Verdi | 64.441 | 3,26 | |
| | Lista Pannella-Bonino | 6.005 | 0,30 | |
| Totale | | 910.692 | 46,05 | 38 |
| Candidato | Liste | Voti | % | Seggi |
| Rocco Palese | | 899.590 | 42,25 | |
| | PdL | 615.064 | 31,10 | 20 |
| | La Puglia Prima di tutto | 139.379 | 7,05 | 4 |
| | I Pugliesi per Palese | 95.070 | 4,81 | 2 |
| | Alleanza di Centro | 11.047 | 0,56 | |
| | UDEUR – Popolari | 9.125 | 0,46 | |
| | Pensionati | 4.777 | 0,24 | |
| Totale coalizione | | 259.398 | 13,12 | 6 |
| Adriana Poli | | 185.370 | 8,71 | |
| Bortone | UDC | 128.542 | 6,50 | 4 |
| | Io Sud | 57.901 | 2,93 | |
| Totale coalizione | | 186.443 | 9,43 | 4 |
| Michele Rizzi | | 7.376 | 0,35 | |
| | Dem. Cristiana | 5.834 | 0,30 | |
| Totale candidati | | 2.128.974 | | |
| Totale liste | | 1.977.431 | | 68 |

Fonte: Elaborazione Autori su dati del Ministero dell'Interno

Durante gli ultimi anni della giunta Vendola, la sinistra in Puglia perde però consensi. I motivi sono da ricondursi soprattutto all'indebolimento di Sel a livello nazionale - in particolare dopo l'ulteriore scissione alle europee del 2014 - e al logoramento dell'immagine di Vendola, il cui secondo mandato viene giudicato dai pugliesi peggiore rispetto al primo, soprattutto a causa della gestione problematica della questione Ilva di Taranto (Scotto, 2015).

Tabella 8. Elezioni regionali in Puglia, 31 maggio 2015

| Candidato | Liste | Voti | % | Seggi |
|---|---------------------------------------|------------------|--------------|-----------|
| Michele Emiliano <i>eletto presidente</i> | | 793.831 | 47,12 | |
| | PD | 316.876 | 19,80 | 13 |
| | Emiliano Sindaco di Puglia | 155.840 | 9,74 | 6 |
| | Noi a Sinistra per la Puglia | 108.920 | 6,81 | 4 |
| | Popolari | 99.021 | 6,19 | 3 |
| | La Puglia con Emiliano | 68.366 | 4,27 | 3 |
| | Partito Comunista d'Italia | 10.398 | 0,65 | |
| | Pensionati e Invalidi Giovani Insieme | 6.712 | 0,42 | |
| | Popolari per l'Italia | 6.575 | 0,41 | |
| Totale | | 772.708 | 48,29 | 29 |
| Antonella Laricchia | | 310.304 | 18,42 | |
| | M5S | 275.114 | 17,19 | 6 |
| Francesco Schittulli | | 308.168 | 18,29 | |
| | Oltre con Fitto | 155.771 | 9,73 | 4 |
| | Movimento Pol. Schittulli | 101.817 | 6,36 | 4 |
| | FDI – AN | 39.164 | 2,45 | |
| Totale coalizione | | 296.752 | 18,54 | 8 |
| Candidato | Liste | Voti | % | Seggi |
| Adriana Bortone | Poli | 242.641 | 14,4 | |
| | FI | 181.896 | 11,37 | 6 |
| | Noi con Salvini | 38.661 | 2,42 | |
| | Puglia Nazionale | 9.186 | 0,57 | |
| | P. Liberale Italiano | 1.797 | 0,11 | |
| Totale coalizione | | 231.540 | 14,47 | 6 |
| Riccardo Rossi | | 17.110 | 1,02 | |
| | L'Altra Puglia | 14.513 | 0,91 | |
| Gregorio Mariggì | | 7.559 | 0,45 | |
| | Federazione dei Verdi | 6.278 | 0,39 | |
| Michele Rizzi | | 5.056 | 0,30 | |
| | P. di Alternativa Comunista | 3.414 | 0,21 | |
| Totale liste | | 1.600.319 | | 49 |

Fonte: Elaborazione Autori su dati del Ministero dell'Interno

Per questo motivo, le primarie del centrosinistra del 2014 vedono la vittoria di Michele Emiliano, ex magistrato, che nel corso dei dieci anni come sindaco di Bari aveva ottenuto un forte consenso, locale e nazionale, imponendosi come candidato “popolare” - anche oltre il Pd - e distaccandosi dalle politiche adottate dalla precedente giunta. La sinistra della coalizione non ha saputo contrapporre una candidatura forte a Emiliano, che, grazie alla sua popolarità, è in grado di rivolgersi a tutte le aree politiche. Alle elezioni del 2015 il centrosinistra mantiene una sostanziale unità: dopo le primarie, l’Udc è stata accettata nella coalizione, presentando una lista comune con Centro Democratico e Realtà Italia. Sel non ha presentato il proprio simbolo ma ha dato vita alla lista Noi a sinistra per la Puglia insieme al movimento di Dario Stefàno e a Guglielmo Minervini, che aveva nel frattempo lasciato il Pd. A sostegno di Emiliano sono state create due liste civiche: Emiliano sindaco di Puglia - che ospitava al suo interno anche esponenti del Psi e di Scelta civica - e La Puglia con Emiliano. Infine, fanno parte della coalizione anche il Partito Comunista d’Italia, i Pensionati e Popolari per l’Italia. Le divisioni del centrodestra sono state ancor più evidenti durante questa tornata elettorale. A presentarsi alle elezioni sempre due candidati: Adriana Poli-Bortone - sostenuta da Forza Italia, Partito Liberale Italiano, Noi con Salvini e Puglia Nazionale - e Francesco Schittulli, ex presidente della Provincia di Bari, sostenuto dal proprio movimento personale, da Fratelli d’Italia e dalla lista civica Oltre con Fitto. A queste elezioni partecipa anche il Movimento Cinque Stelle, candidando Antonella Laricchia. Sarà Michele Emiliano a vincere le elezioni col 47,12% dei consensi, il M5S otterrà il 18,42%, Francesco Schittulli il 18,29% e Adriana Poli-Bortone il 14,40%. Partiti minori come l’Altra Puglia, Federazione dei Verdi e il Partito di Alternativa Comunista ottengono rispettivamente l’1,02%, lo 0,45% e lo 0,30% dei voti.

Un aspetto innovativo delle campagne elettorali delle coalizioni di centro-sinistra in questi anni è senz’altro il ricorso a iniziative in grado di incentivare la partecipazione dei pugliesi alla vita sociale e politica della regione. È il caso prima delle *Fabbriche di Nichi* di Vendola - luoghi di elaborazione di iniziative politiche sul territorio e del programma di governo - e poi delle *Sagre del Programma* di Emiliano - incontri itineranti su tutto il territorio pugliese per raccogliere opinioni e idee dei cittadini da inserite nel programma elettorale. Inoltre, dopo le elezioni, Emiliano ha sottoposto al voto degli iscritti alle *Sagre* la scelta di cinque degli assessori per la propria giunta (Tabella 8).

1.3. L’eredità di policy

La Puglia, così come altre regioni del Mezzogiorno, ha rappresentato a lungo un esempio dell’impostazione familista, frammentata e categoriale, attorno alla quale si sono sviluppati gli interventi di assistenza sociale in Italia. All’inizio degli anni ’90, priva di una legge quadro tesa a dare organicità al proprio sistema socio-assistenziale (Madama, 2010), la Puglia non persegue alcuna politica esplicita di lotta alla povertà. I provvedimenti in tal senso scarseggiano e si limitano a fondi emergenziali per le politiche sociali dei vari Comuni, a disposizione dei sindaci e degli assessorati che

potevano decidere in modo discrezionale dove impiegare le esigue risorse disponibili per rispondere a situazioni di emergenza.

L'insieme degli interventi locali di welfare subisce una rapida evoluzione nella seconda metà degli anni 90, in linea con quanto accade a livello nazionale (Madama, 2010). In particolare, la sperimentazione del Reddito Minimo d'Inserimento (RMI, legge finanziaria 449/97 e d.lgs 237/98) e l'introduzione della legge 328 del 2000 costituisce un punto di svolta significativo per le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale in Puglia.

L'RMI - introdotto inizialmente in via sperimentale nel 1998 solamente in alcuni comuni italiani in vista di un'estensione in tutto il livello nazionale, mai avvenuta - era una misura selettiva di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale caratterizzata da un'erogazione monetaria associata con il diritto/dovere del beneficiario di "attivarsi", stipulando con l'amministrazione e successivamente garantendo la partecipazione a piani di inclusione sociale personalizzati. In Puglia la prima sperimentazione ha coinvolto 4637 beneficiari, per un totale di 1443 famiglie, residenti nei comuni di Andria e Foggia. La seconda sperimentazione ha esteso i beneficiari anche ai residenti dei comuni del *Patto Territoriale del Nord-Barese*.

Il processo di riordino delle politiche sociali pugliesi inizia, tuttavia, nel 2003, quando la giunta di centrodestra Fitto emana la legge regionale n. 17: "Sistema integrato di interventi e servizi sociali in Puglia". Il provvedimento, varato in applicazione della riforma dell'assistenza sociale - legge 328/2000 - mira per lo più allo sviluppo e al potenziamento dei servizi sul territorio pugliese, riconoscendo, tra le finalità, la funzione sociale degli oratori e sostenendone l'attività nell'ambito delle iniziative programmate dal piano socio-assistenziale regionale. Inoltre, per quanto riguarda i principi generali, la legge indica che il sistema integrato di interventi e servizi sociali - definito dal *Piano Regionale* e implementato dai *Piani di Zona* - "si fonda sul riconoscimento e sul ruolo della persona e della famiglia, quale nucleo essenziale della società, delle formazioni sociali indispensabili per la crescita, lo sviluppo e la cura dell'individuo". In concreto, la legge incentiva e promuove interventi assistenziali come il servizio di segretariato sociale per l'informazione e la consulenza ai cittadini, il servizio di assistenza domiciliare per soggetti con fragilità sociale, le prestazioni di cura domiciliari sociali e sanitarie integrate e i centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario. Tra le strategie messe in atto per contrastare la povertà non è contemplata una misura di sostegno al reddito simile a quelle che venivano pianificate in contemporanea in Basilicata o Campania.

Nel 2005, l'elezione della prima giunta di centrosinistra costituisce uno stimolo per la riforma del settore socio-assistenziale. Nel 2006, infatti, il governo regionale presieduto da Nichi Vendola emana la legge regionale 19: "Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia". La normativa, varata sempre in applicazione della legge 328/2000, sostituisce la legge 17/03, e si propone di superarne i limiti in termini di settorialità

degli interventi, coordinamento con gli enti locali ed interazione tra settore pubblico, privato e terzo settore. La legge introduce la garanzia di livelli minimi di qualità e omogeneità dei servizi sociali da prestare sul territorio pugliese, promuovendo pari opportunità di accesso alle prestazioni. La novità più rilevante della legge 19/06, tuttavia, risiede nell'art. 33: "Interventi di sostegno economico e contrasto alla povertà", con cui si introducono "forme di sostegno economico delle persone e delle famiglie, a integrazione del reddito e in relazione alle differenti condizioni di disagio economico", purché integrate con percorsi di attivazione da parte del beneficiario. Più nello specifico, la legge introduce: i) un contributo sociale per l'integrazione del reddito, ovvero l'offerta di servizi di socializzazione e cura per le persone in condizione di povertà ii) un reddito minimo di inserimento, ovvero un sostegno al reddito associato con la realizzazione di percorsi scolastici, di formazione, di inserimento lavorativo e di auto imprenditorialità; iii) un assegno di cura, ovvero servizi complementari all'assistenza domiciliare di persone fragili di cui il nucleo familiare si fa carico; iv) altre forme di sostegno economico a integrazione del reddito, quali i contributi per l'alloggio, i servizi del pronto intervento sociale e altri. Insieme alla legge 7/2007 – Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro in Puglia - e la legge 16/07 – Norme per la riforma e il riordino del sistema delle IPAB in Puglia - la legge 19/06 rappresenta una netta riconfigurazione del sistema socio-assistenziale pugliese, maggiormente orientato all'inclusione sociale e al contrasto delle nuove povertà. Tuttavia, gli stanziamenti di bilancio e i decreti attuativi necessari per l'effettiva implementazione del RMI non saranno mai promulgati, cosicché solamente diversi anni più tardi si giungerà all'effettiva implementazione di un reddito minimo in Puglia.

Mentre l'attuazione della misura regionale di sostegno al reddito si faceva attendere, il reddito minimo diventa con gli anni un tema di dibattito sempre più acceso tra i diversi attori sociali pugliesi, che premevano affinché l'articolo 33 venisse concretamente applicato. Tra essi i sindacati - CGIL in primis - e alcune associazioni locali, tra cui L'Unione Degli Studenti (UDS). In particolare, l'azione di questi ultimi consente al tema del reddito minimo – qui inteso come sostegno non solo ai disoccupati ma anche agli studenti - di raggiungere le aule consiliari del Comune di Barletta, dove il 23 dicembre del 2011, con Delibera di Giunta n. 276, viene avviata la *Sperimentazione triennale del reddito di formazione*. Si tratta di una misura categoriale che prevede un contributo di 200 euro mensili per un anno ai giovani tra i 16 e i 26 anni che vivono in un nucleo familiare con un reddito Isee inferiore a 5.000 euro annui (10.000 euro per i soggetti disabili), a fronte del coinvolgimento dei beneficiari in percorsi di istruzione e formazione professionale, al fine di agevolare l'ingresso nel mercato del lavoro.

Un nuovo stimolo verso una maggiore diffusione degli interventi di protezione minima in Puglia arriva dall'intervento del governo nazionale. Nel 2012 infatti viene approvata la sperimentazione di un nuovo strumento, denominato ai tempi Nuova Social Card (Madama et al. 2013). Questa coinvolge le dodici città maggiormente popolate sull'intero territorio nazionale - tra cui Bari, dove nel 2014 407 nuclei

familiari verranno coinvolti nella sperimentazione ricevendo un contributo medio erogato di 325 euro mensili (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014).

Parallelamente alla sperimentazione di Bari, un passo importante verso l'introduzione di una misura organica di contrasto alla povertà viene compiuto dalla Regione Puglia nel 2014 con l'emanazione della legge n.37– ovvero la legge per l'assessamento e la variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014. Questa istituisce i *Cantieri di Cittadinanza* (art. 15), una misura di sostegno al reddito a favore di soggetti in condizione di particolare fragilità sociale ed economica, a fronte del loro impegno a seguire percorsi formativi o lavorativi finalizzati al reinserimento socio-lavorativo, affinché possano fronteggiare autonomamente le difficoltà connesse al mercato del lavoro. La misura è parte integrante di una più ampia sperimentazione regionale già oggetto di un apposito protocollo di intesa denominato “*Secondo piano straordinario per il lavoro – Lavoro di Cittadinanza*” e sottoscritto con le Segreterie Confederali di CGIL, CISL, UIL e UGL Puglia il 28 luglio 2014. Questa intesa si propone come scopi di: i) incrementare l'occupabilità delle persone, accrescendo l'efficacia dei percorsi di formazione professionale, ii) costruire una rete di attori istituzionali economici e sociali per identificare le leve della crescita del sistema produttivo locale, iii) promuovere percorsi di sussidiarietà e responsabilità sociale d'impresa per favorire l'occupazione. Il D.G.R. n. 2456/2014 disciplina le modalità di attuazione della misura prevedendo che i comuni, associati in Ambiti territoriali - di cui alla l. 19/2006, art. 5 - gli altri organismi di diritto pubblico ed i soggetti privati del territorio (imprese e organizzazioni del terzo settore), possano “attivare progetti di Cantieri di inclusione attiva per la realizzazione di opere e servizi di pubblica utilità, a fronte di misure di sostegno al reddito per il contrasto della povertà”. La delibera precisa inoltre che il *Lavoro di Cittadinanza* si compone di due misure: *Cantieri di Cittadinanza* e *Lavoro minimo di cittadinanza*.

Nello specifico, i Cantieri di Cittadinanza si rivolgono a disoccupati da più di dodici mesi e inoccupati che abbiano compiuto 18 anni di età, non percettori di ammortizzatori sociali o altro tipo di sostegno al reddito, che siano residenti in Puglia da almeno dodici mesi e abbiano un Isee familiare non superiore a 3000 euro annui. Al fine della valutazione delle domande, oltre al requisito temporale di arrivo, sono considerati criteri di priorità le richieste presentate da: i) donne sole con figli minori; ii) giovani in età fino ai 29 anni compiuti; iii) nuclei familiari con almeno tre figli minori; iv) persone con disabilità; v) persone non occupate che vivono in condizioni di grave deprivazione marginale e in condizioni sociali a grave rischio di marginalità. Ad ogni domanda pervenuta vengono assegnati fino a un massimo di 100 punti in base a determinati requisiti, tra cui: la soglia Isee (che non deve comunque superare i 3000 euro annui), il carico familiare, l'eventuale presenza di un disabile e la condizione di disagio sociale del richiedente. La domanda è giudicata ammissibile al raggiungimento dei 60 punti. In sede di domanda, che può essere presentata presso i CAF o in autonomia su uno specifico portale *online*, il beneficiario formula un'opzione di preferenza per uno dei Cantieri che sia, non solo coerente

col suo profilo professionale, ma anche nel suo comune di residenza, o in un comune limitrofo. La scelta deve essere effettuata dall'apposito *Catalogo* predisposto dalla Regione, tra i progetti presentati dalle strutture interessate ad accogliere i beneficiari. Il progetto deve riguardare attività quali: servizi di aiuto alla persona, manutenzione del patrimonio pubblico, sostegno scolastico per minori, pulizia dell'ambiente urbano, attività manifatturiera, produzione agricola, difesa del suolo, sostegno ai servizi amministrativi pubblici e altre attività, purché adeguatamente motivate, nonché ammissibili. Una volta presentate le domande, il Centro per l'Impiego, insieme ai Servizi Sociali, sceglie il Cantiere più adeguato al beneficiario, ove possibile, tenendo conto della scelta del Cantiere da lui precedentemente effettuata. Spetta poi all'Ambito Territoriale la convalida dell'abbinamento tra la domanda del beneficiario e il Cantiere disponibile o scelto. Al termine dell'*iter*, il beneficiario sottoscrive con i Servizi Sociali dell'Ambito Territoriale di competenza il *patto individuale*, attraverso cui si impegna a seguire corsi formativi e percorsi professionali, a fronte di un contributo economico, proporzionale alle ore di impegno nel Cantiere, per cui sarà corrisposta un'indennità giornaliera di 23 euro, al lordo degli oneri fiscali, fino a un massimo di 500 euro al mese, per un totale di 5 ore al giorno lavorate, nonché un massimo di 130 giornate in un semestre. I Cantieri hanno durata non inferiore a sei mesi e non superiore a dodici mesi. I soggetti, infine, possono essere utilizzati nel Cantiere a distanza di almeno dodici mesi tra la fine di un Cantiere e l'inizio dell'altro. La misura ha una dotazione finanziaria propria, pari a 4 milioni di euro, come predisposto da Bilancio di Previsione 2014 (l. 37/2014). Il piano iniziale prevedeva anche che in una seconda fase – in realtà mai attuata – il progetto sarebbe stato ampliato tramite ricorso ai fondi europei per un totale di 60 milioni di euro.

Il Lavoro Minimo di Cittadinanza, invece, si rivolge ai lavoratori percettori di ammortizzatori sociali - cassa integrazione a zero ore e/o indennità di mobilità ordinaria (ex legge 223/91). Prevede il diretto coinvolgimento dei comuni che promuovono Cantieri – quali luoghi di lavoro – in cui accogliere, per la loro ricollocazione, i percettori di ammortizzatori sociali anche in deroga. Lo scopo è quello di integrare le politiche di inclusione sociale e di contrasto alla povertà, con le politiche attive del lavoro per l'occupabilità e il reinserimento lavorativo dei soggetti privi di forme di protezione sociale. In questo caso, i percettori di ammortizzatori sociali sostengono una specifica attività, nelle previsioni del legislatore coerente con il rispettivo profilo professionale. Le spese di inserimento e accompagnamento sono a carico del Progetto di Lavoro minimo. La legge introduce anche dei "criteri di priorità" da considerare ai fini della valutazione delle domande, che vengono istruite nel rispetto dell'ordine temporale di arrivo su una piattaforma online appositamente realizzata. I criteri poggiano sulla valutazione del i) carico familiare; ii) età anagrafica; iii) presenza di figli minori nel nucleo familiare; iv) presenza nel nucleo familiare di soggetti diversamente abili; v) reddito Isee 2015 non superiore a 18000 euro. Ad ogni domanda vengono attribuiti fino a un massimo di 100 punti sulla base della condizione economica, del carico familiare, della presenza di un disabile e della maggiore età anagrafica del beneficiario. Il maggior punteggio

conseguito assicura la precedenza nell'accesso alla misura. Il tipo di attività che il beneficiario andrà a svolgere e l'*iter* di presentazione e selezione delle domande, sono uguali a quanto previsto da Cantieri, inclusa la scelta da parte del richiedente del Progetto sul Catalogo predisposto dalla Regione e la stipula del *patto individuale*. I lavoratori che risulteranno idonei, durante lo svolgimento del progetto di Lavoro minimo di cittadinanza, non potranno percepire ulteriori benefici economici, oltre il valore dell'ammortizzatore sociale di cui sono già percettori.

Cantieri di Cittadinanza è stata finanziata complessivamente con soli 4 milioni di bilancio regionale. La seconda giunta Vendola volge al termine nel 2015, lasciando all'attivo un rinnovamento del settore delle politiche di assistenza sociale pugliesi e l'introduzione di misure innovative di sostegno al reddito per contrastare povertà ed esclusione sociale, che al contempo hanno scontato limiti rilevanti in termini di effettiva implementazione delle misure.

1.4. Il Reddito di Dignità

Il 14 marzo 2016, con la legge 3, la Regione Puglia istituisce il *Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva*. La misura, varata in attuazione della legge 328/2000, nonché dell'art. 33 della legge 19/06 e a seguito della sperimentazione dei Cantieri di Cittadinanza - art. 15 l. 37/2014 – introduce un sostegno economico per i nuclei familiari in condizione di difficoltà, favorisce la costruzione e il potenziamento di interventi e servizi per l'inclusione sociale, proponendosi inoltre di promuovere l'inserimento al lavoro e di sostenere l'autonomia delle persone in condizione di fragilità economica e sociale. La Regione sostiene così "l'attivazione di misure di sostegno economico, quale strumento privilegiato per una presa in carico complessiva del nucleo familiare che versa in condizioni di fragilità, sostenendo la sperimentazione di percorsi di innovazione sociale, di rigenerazione urbana e di cittadinanza attiva, a supporto di comunità accoglienti e capaci di interagire con l'economia sociale per promuovere opportunità di inclusione".

Il sistema integrato di servizi introdotti dalla legge, prevede una serie di interventi, quali: i) istituzione del Reddito di Dignità per il sostegno economico e l'inclusione sociale attiva delle persone e dei rispettivi nuclei familiari, la cui situazione economica non consenta di disporre dei mezzi sufficienti a una vita dignitosa; ii) erogazione, tramite gli ambiti sociali di zona, di servizi sociali, socioeducativi e sociosanitari; iii) attivazione di politiche attive per il lavoro e politiche formative rivolte a favorire l'inserimento socio-lavorativo; iv) attivazione di percorsi di tirocinio di orientamento, formazione, inserimento e/o reinserimento; v) attivazione di misure di microcredito sociale e altri strumenti di micro-finanza a supporto dei percorsi di attivazione connessi all'autocostruzione, all'edilizia sociale o all'auto-impresa; vi) attivazione di misure di sostegno per l'accesso alla casa e per la riqualificazione dei contesti abitativi; vii) promozione di percorsi sperimentali per l'attivazione di una piattaforma regionale per la valorizzazione delle risorse personali al servizio della comunità. Gli artt. 4 e 5 della legge, che definiscono le finalità, i beneficiari, i requisiti e le condizioni di accesso alla misura, rimandano anche ai

commi 386 e 387 della legge 208/2015, ovvero alla Legge di Stabilità del 2016. Questa non solo istituisce il *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* - cui vengono assegnate risorse per 600 milioni di euro per il 2016 e di 1000 milioni di euro a decorrere dal 2017 - ma avvia su tutto il territorio nazionale una misura di contrasto alla povertà, intesa come estensione, rafforzamento e consolidamento della sperimentazione della Nuova Social Card, diventata nel frattempo Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA). La misura regionale si propone di integrare questa misura nazionale.

Nello specifico, il Reddito di Dignità (ReD) è una misura di integrazione del reddito che fa seguito alla stipula di un "patto di inclusione sociale" tra un componente del nucleo familiare beneficiario e i servizi sociali locali. La misura si compone di quattro elementi combinabili in relazione al possesso di specifici requisiti da parte del beneficiario e del nucleo familiare: a) sostegno al reddito per il contrasto alla povertà (denominato SIA), ampliato da un'indennità economica integrativa a carattere regionale (denominata ReD); b) indennità economica di attivazione (ReD), connessa alla partecipazione al tirocinio socio-lavorativo, che potrà essere concessa o a integrazione del SIA, o in assenza dello stesso; c) percorso formativo di aggiornamento professionale, se funzionale al percorso di inclusione; d) altri servizi finalizzati al supporto socio-educativo.

Importo Economico

Per quanto attiene al contributo economico erogato, alla platea SIA-ReD sarà corrisposto un importo così composto: da un minimo di 80 euro fino a un massimo di 400 euro a seconda del carico familiare, a cui si aggiunge l'indennità economica integrativa regionale di 200 euro in seguito all'attivazione dei tirocini, per un totale di 18 ore a settimana di impegno da parte del beneficiario. Pertanto, complessivamente il contributo erogato varia da un minimo di 280 euro fino a un massimo di 600 euro. La "platea ReD", invece, riceverà un contributo minimo di 200 euro fino a un massimo di 400 euro a seconda del carico familiare, per una fascia oraria di impegno da parte del beneficiario che varia dalle 12 alle 24 ore settimanali. L'erogazione del contributo avviene attraverso l'accredito su apposita Carta Acquisti prepagata (Carta SIA). La durata massima dell'intervento per ciascun richiedente è di dodici mesi, con possibilità di rientro dopo un periodo di sospensione dall'ultimo beneficio percepito. I soggetti beneficiari sono individuati nei limiti della quota di risorse attribuite a ciascun ambito territoriale, con i provvedimenti di riparto a livello nazionale e regionale, pertanto, le richieste pervenute successivamente all'esaurimento delle risorse vengono catalogate in ordine cronologico di arrivo e in base al punteggio conseguito, per una nuova eventuale presa in carico in caso di rifinanziamento della misura.

Requisiti d'accesso

Per ottenere il sostegno al reddito integrato alla misura di attivazione regionale - che da questo momento chiameremo SIA-ReD - il beneficiario deve innanzitutto essere

cittadino italiano da almeno due anni, o essere cittadino straniero in possesso del permesso di soggiorno CE, come previsto dall'art. 1 del comma 387, della l. 208/2015. Inoltre, all'interno del suo nucleo familiare deve verificarsi almeno una delle seguenti condizioni: i) presenza di un componente di età minore a 18 anni; ii) presenza di una persona con disabilità; iii) presenza di una donna in stato di gravidanza. L'ISEE del nucleo familiare del richiedente deve essere inferiore o uguale a 3000 euro, inoltre il beneficiario non deve percepire altri trattamenti economici di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale, cui valore complessivo per l'intero nucleo familiare sia uguale o superiore a 600 euro al mese. Infine, all'interno della famiglia non devono esserci percettori di prestazioni quali NASPI o ASDI, nonché possessori di autoveicoli immatricolati la prima volta nei dodici mesi antecedenti la richiesta, autoveicoli di cilindrata superiore a 1300 cc, o motoveicoli superiori a 250 cc, immatricolati per la prima volta nei tre anni antecedenti.

Le domande devono essere presentate dal beneficiario sia per il contributo ReD che per il SIA-ReD, attraverso il portale *online* dedicato - già realizzato a suo tempo per l'attuazione dei Cantieri di Cittadinanza - che opera in cooperazione con INPS, o tramite i patronati CAF. Presso i comuni sono stati attivati appositi protocolli di intesa con la Guardia di finanza per le attività di verifica rispetto alla selezione dei beneficiari e alla legittimità dei requisiti. Alla domanda del richiedente vengono assegnati dei punti a seconda della cosiddetta valutazione multidimensionale del bisogno, che tiene conto dei carichi familiari (fino a 65 punti), della condizione economica (fino a 25 punti) e della condizione lavorativa (fino a 10 punti) dell'intero nucleo familiare. I richiedenti che conseguono 45 punti accedono al contributo economico SIA-ReD. Coloro i quali non dovessero avere uno o più requisiti per accedere al contributo di cui sopra, possono comunque accedere alla sola indennità economica di attivazione regionale - ReD - previo possesso dei seguenti requisiti: i) essere maggiorenne al momento della domanda; ii) avere residenza in Puglia da almeno dodici mesi; iii) il nucleo familiare deve avere ISEE inferiore o uguale a 3000 euro. Come nel caso del contributo SIA-ReD, inoltre, il richiedente non deve essere percettore di altri trattamenti economici o di autovetture e motoveicoli con le caratteristiche di cui sopra. Non è necessario però, in questo caso, che all'interno del nucleo familiare ci sia un minore, una persona con disabilità o una donna in stato di gravidanza. Permane invece l'assegnazione di un punteggio in base alla valutazione multidimensionale del bisogno del nucleo familiare del richiedente, per cui a seconda dei carichi familiari alla domanda vengono assegnati fino a un massimo di 65 punti, 25 per la condizione economica e 10 per la condizione lavorativa. Anche in questo caso, per accedere al contributo ReD bisogna ottenere almeno 45 punti.

I percorsi d'inclusione sociale

Il richiedente giudicato idoneo, stipula con il servizio sociale dell'ambito territoriale sociale di riferimento il *patto di inclusione sociale attiva*: un accordo in forma scritta che mira a definire il percorso mirante all'inclusione sociale e lavorativa, stabilendo, con

riferimento all'intero nucleo familiare, gli obiettivi, gli impegni e gli obblighi reciproci, nonché i risultati attesi dal percorso di inclusione attiva.

Contestualmente, i soggetti – aziende pubbliche, private, organizzazioni di volontariato, parrocchie, etc. - interessati a ospitare all'interno delle loro strutture i beneficiari della misura, possono proporre *Progetti di tirocinio per l'inclusione sociale* ovvero *Progetti di sussidiarietà e prossimità nelle comunità locali*, purché abbiano determinate caratteristiche, ovvero: essere di utilità pubblica o sociale, non essere in sostituzione di attività di produzione, riguardare attività che non siano oggetto di esternalizzazione ed essere coerenti con i risultati dei bisogni specifici della comunità.

La durata dei progetti può essere di 12, 18 o 24 ore settimanali e all'interno di ogni unità produttiva è possibile ospitare da uno fino a un numero di tirocinanti che non rappresenti più del 20% dei dipendenti, in strutture con più di 21 dipendenti. In ciascun ambito territoriale i servizi sociali si costituiscono in *équipe* multi-professionale, allo scopo di valutare le domande e i relativi interventi per la presa in carico del beneficiario e del suo nucleo familiare. In supporto all'*équipe* sono previste forme di collaborazione con soggetti privati e del privato sociale che erogano servizi per le politiche attive del lavoro. Sarà poi compito del Responsabile Unico del Procedimento dell'ambito territoriale, con il supporto dell'*équipe*, assegnare ai partecipanti ciascun progetto, valutando l'ordine temporale delle domande, le competenze professionali del richiedente, il luogo di residenza, nonché eventuali preferenze da lui espresse.

Finanziamento

Per il finanziamento dell'annualità 2016-2017 le risorse messe a disposizione sono circa 114 milioni di euro, di cui: 78,9 milioni dalla legge di stabilità 2016, 5 milioni da bilancio regionale e 30 milioni provenienti da POR (Programma Operativo Regionale) dei Fondi Sociali Europei – che assumono perciò un ruolo particolarmente importante nel rendere sostenibile economicamente il reddito minimo in Puglia.

2. IL REDDITO MINIMO IN EMILIA ROMAGNA: DALLE PROPOSTE AL REDDITO DI SOLIDARIETÀ

La Puglia non è l'unica regione ad avere introdotto uno schema di contrasto alla povertà in tempi molto recenti. Tra le esperienze più interessanti, vi è quella del Reddito di Solidarietà in Emilia Romagna. In questo paragrafo, in primo luogo si descrive il contesto economico, politico, istituzionale e sociale all'interno del quale si è realizzata questa esperienza. In seguito, si analizzano più nel dettaglio le caratteristiche di policy di questa misura.

2.1. Economia, mercato del lavoro e povertà

Storicamente una delle regioni economicamente più dinamiche della penisola italiana, anche l'Emilia Romagna ha sentito gli effetti della crisi finanziaria e successivamente economica. Dopo una flessione rilevante tra il 2008 e il 2010, oggi, il PIL pro-capite – come mostra la tabella 9 – ha superato i livelli precrisi, mantenendosi su livelli leggermente inferiori a quello della Lombardia ma pur sempre superiori a regioni economicamente sviluppate come Veneto e Friuli Venezia Giulia, per non parlare di regioni con valori decisamente inferiori alla media nazionale come Calabria, Sicilia, o Campania.

Tabella 9. Prodotto Interno Lordo pro-capite in Emilia Romagna, 2001 – 2015

| | 2001 | 2004 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2015 |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Emilia-Romagna | 27.900 | 30.100 | 33.400 | 31.800 | 32.300 | 32.400 | 33.600 |
| Nord-Ovest | 28.000 | 30.600 | 33.800 | 33.000 | 32.600 | 32.300 | 33.300 |
| Nord-Est | 26.900 | 29.200 | 31.900 | 30.900 | 31.300 | 31.400 | 32.300 |
| Centro | 25.600 | 28.600 | 30.900 | 30.000 | 29.500 | 28.900 | 29.400 |
| Sud | 15.400 | 16.700 | 18.400 | 17.900 | 18.000 | 17.700 | 18.100 |
| Isole | 15.200 | 16.800 | 18.700 | 18.200 | 18.000 | 17.700 | 17.800 |
| Italia | 22.800 | 25.000 | 27.600 | 26.800 | 26.700 | 26.500 | 27.100 |

Fonte: Elaborazione Autori su dati Eurostat

I dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane mostrano un andamento simile - negativo, seppur migliore di quello nazionale – anche per quanto riguarda il reddito familiare. Tra il 2008 e il 2014, questo subisce una diminuzione del 4,1% che incide anche sui bilanci delle famiglie emiliano-romagnole (Banca d'Italia, 2015). Tale diminuzione, pur rilevante, risulta contenuta sia rispetto al Nord-Est (5,6%), sia rispetto all'intero territorio italiano (11,2%).

Prima della lunga crisi economica iniziata nel 2008, il mercato del lavoro emiliano-romagnolo era caratterizzato da tassi di occupazione elevati sia per gli uomini sia per le donne. Il successivo periodo di sofferenza economica ha tuttavia inciso sull'occupazione regionale: dal 2008 al 2013 è diminuito il tasso di occupazione della popolazione e sono cresciuti il tasso di disoccupazione e di disoccupazione di lunga durata (Tabella 10, 11, 12). Dal 2014 si rilevano segnali di ripresa (Tabella 10), che coinvolgono tutti gli indicatori del mercato del lavoro: cresce il tasso di occupazione (da 70,6% nel 2013 a 71,2% nel 2015) sia per gli uomini sia per le donne.

Tabella 10. Tasso di occupazione 20-64 anni 2005-2015, valori percentuali

| | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Emilia-Romagna | 72,0 | 74,2 | 72,5 | 71,5 | 72,1 | 71,8 | 70,6 | 70,7 | 71,2 |
| Nord-ovest | 68,2 | 70,1 | 69,1 | 68,6 | 68,6 | 68,4 | 68,1 | 68,3 | 69,1 |
| Nord-est | 69,7 | 72,0 | 70,4 | 70,0 | 70,6 | 70,5 | 69,2 | 69,6 | 69,9 |
| Centro | 64,9 | 67,0 | 66,2 | 65,7 | 65,3 | 65,3 | 64,5 | 65,2 | 65,8 |
| Centro-Nord | 67,7 | 69,8 | 68,6 | 68,1 | 68,2 | 68,1 | 67,3 | 67,8 | 68,3 |
| Mezzogiorno | 49,9 | 50,1 | 48,6 | 47,8 | 47,8 | 47,5 | 45,6 | 45,3 | 46,1 |
| Italia | 61,4 | 62,9 | 61,6 | 61,0 | 61,0 | 60,9 | 59,7 | 59,9 | 60,5 |

Fonte: Elaborazione autori su dati ISTAT

Il tasso di partecipazione al mercato del lavoro regionale della popolazione in età attiva tra 15 e 64 anni è stabile (72,4%), tra i più alti d'Europa e decisamente più elevato rispetto la media nazionale (64%), superato lievemente solo da Val d'Aosta e Trentino-Alto Adige. Questo dato è migliorato di 2,4 punti percentuali dal 2001 al 2008, con un incremento medio annuo pari allo 0,4 % - per poi registrare una contrazione nel biennio 2009-2010 a causa dell'incidenza della crisi economica mondiale (tabella 11). Il differenziale di genere in Emilia-Romagna è più basso che a livello nazionale e pressoché in linea con quello europeo. In Emilia-Romagna il tasso specifico maschile nel 2010 è al 78 per cento, mentre quello femminile è pari al 64,5 per cento, il più alto tra le regioni italiane.

Tabella 11. Tasso di attività, anni 15-64, valori percentuali

| | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Emilia-Romagna | 71,2 | 72,5 | 71,9 | 71,4 | 71,6 | 72,7 | 72,4 | 72,4 | 72,4 |
| Nord-ovest | 67,7 | 69,1 | 69,0 | 68,7 | 68,7 | 69,7 | 70,0 | 70,5 | 70,7 |
| Nord-est | 68,9 | 70,3 | 69,5 | 69,6 | 69,7 | 70,8 | 70,3 | 70,6 | 70,5 |
| Centro | 65,3 | 66,9 | 66,8 | 66,5 | 66,1 | 67,5 | 67,5 | 68,9 | 68,9 |
| Mezzogiorno | 53,5 | 52,3 | 51,0 | 50,6 | 50,9 | 52,9 | 52,4 | 52,8 | 52,9 |
| Italia | 62,4 | 62,9 | 62,3 | 62,0 | 62,1 | 63,5 | 63,4 | 63,9 | 64,0 |

Fonte: Elaborazione autori su dati ISTAT

Per quanto concerne il tasso di disoccupazione in Emilia-Romagna (Tabella 12) era al 7,7% nel 2015, 0,6 punti percentuali in meno rispetto al 2014, dopo aver vissuto un periodo di forte crisi che ha portato ad una crescita della disoccupazione regionale dal 2,8% del 2007 all'8,3% del 2014.

Tabella 12. Tasso di disoccupazione 2005-2015, valori percentuali

| | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Emilia-Romagna | 3,9 | 3,2 | 4,7 | 5,6 | 5,2 | 7,0 | 8,4 | 8,3 | 7,7 |
| Nord-ovest | 4,4 | 4,2 | 5,7 | 6,2 | 6,3 | 8,0 | 8,9 | 9,3 | 8,6 |
| Nord-est | 4,0 | 3,4 | 4,6 | 5,4 | 5,0 | 6,6 | 7,7 | 7,7 | 7,3 |
| Centro | 6,4 | 6,1 | 7,2 | 7,5 | 7,5 | 9,4 | 10,7 | 11,4 | 10,6 |
| Centro-Nord | 4,9 | 4,5 | 5,8 | 6,3 | 6,2 | 8,0 | 9,1 | 9,4 | 8,8 |
| Mezzogiorno | 14,2 | 12,0 | 12,5 | 13,3 | 13,5 | 17,1 | 19,7 | 20,7 | 19,4 |
| Italia | 7,7 | 6,7 | 7,7 | 8,4 | 8,4 | 10,7 | 12,1 | 12,7 | 11,9 |

Fonte: Elaborazione Autori su dati ISTAT

Le persone alla ricerca di lavoro in Emilia-Romagna nel 2015 sono 161mila, 12mila in meno rispetto al 2014. Oggi, pur rimanendo su livelli decisamente superiori rispetto a dieci anni prima, in Italia si osservano tassi di disoccupazione migliori solo in Trentino-Alto Adige (5,3%) e in Veneto (7,1%).

Migliora, sempre su tutto il territorio regionale, anche la situazione per i più giovani, col tasso di disoccupazione tra i 15 e 24 anni che scende dal 34,9% del 2014 al 29,5% attuale, rispetto una media italiana che supera il 40%. Anche questo dato mostra un miglioramento, ma siamo ancora ben lontani dall'11% registrato nel 2008.

Tabella 13. Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) in Emilia-Romagna, valori percentuali

| | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Uomini | 8,5 | 10,3 | 16,0 | 19,9 | 20,1 | 27,5 | 33,0 | 31,7 | 26,5 |
| Donne | 15,0 | 11,9 | 20,2 | 25,0 | 23,7 | 25,7 | 34,2 | 39,2 | 33,4 |
| Totale | 11,3 | 11,0 | 17,8 | 22,2 | 21,8 | 26,7 | 33,6 | 34,9 | 29,5 |

Fonte: Elaborazione Autori su dati ISTAT

Sul fronte della povertà relativa, l'Emilia-Romagna si colloca generalmente al di sotto dei valori registrati in Italia, sebbene vada sottolineato come tra il 2007 e 2011 i valori siano superiori rispetto quelli registrati nel Nord d'Italia (tabella 14). Nel 2015, in Emilia-Romagna, la percentuale di famiglie che vivono in condizione di povertà relativa è pari al 4,8%, dato inferiore alla diffusione del fenomeno sia nel Nord Italia (5,4%) che nell'intero territorio nazionale (10,4%).

Tabella 14. Incidenza povertà relativa, valori percentuali, anni 2004-2015

| | 2004 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Emilia-Romagna | 8,6 | 8,7 | 9,4 | 7,8 | 8,9 | 8,8 | 10,9 | 10,1 | 9,7 |
| Nord-Ovest | 11,1 | 11,2 | 10,4 | 11,4 | 10,8 | 10,7 | 9,9 | 11,1 | 11,8 |
| Nord-Est | 9,2 | 9,6 | 9,7 | 9,7 | 9,9 | 10,6 | 10,4 | 10,4 | 9,9 |
| Centro | 13,4 | 12,7 | 12,9 | 13,8 | 14,8 | 15,5 | 15,2 | 15,4 | 16,1 |
| Sud | 31,8 | 32,7 | 31,5 | 31,0 | 32,9 | 32,0 | 32,6 | 31,6 | 32,0 |
| Isole | 34,8 | 34,6 | 34,3 | 33,6 | 39,3 | 36,4 | 36,1 | 36,6 | 38,2 |
| Italia | <i>18,9</i> | <i>18,9</i> | <i>18,4</i> | <i>18,7</i> | <i>19,8</i> | <i>19,5</i> | <i>19,3</i> | <i>19,4</i> | <i>19,9</i> |

Fonte: Elaborazione Autori su dati Eurostat

L'Emilia-Romagna è perciò tra le regioni italiane con una minore incidenza della povertà relativa, insieme a Lombardia (4,6%) e Veneto (4,9%). Al contrario, la Calabria è la regione in cui la povertà relativa è più diffusa (28,2%).

Tabella 15. Nuclei familiari che faticano a risparmiare o a far fronte a spese impreviste in Emilia Romagna, valori percentuali

| | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Emilia-Romagna | 20,8 | 24,2 | 26,6 | 25,8 | 27,7 | 26,0 | 27,3 | 26,0 | 27,2 |
| Italia | 29,0 | 32,3 | 33,9 | 34,2 | 39,5 | 42,6 | 40,5 | 38,6 | 40,1 |

Fonte: Elaborazione Autori su dati ISTAT

Nel 2015, in Emilia-Romagna, gli individui che vivono in famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale sono il 5,9% del totale dei residenti. Il dato è in diminuzione per il secondo anno consecutivo e si è riallineato a quello del Centro Italia (6,1%). In Italia l'indice di grave deprivazione è di oltre 5 punti percentuali più elevato che in regione (11,5%), risentendo degli alti valori registrati nelle regioni del Sud e nelle Isole, dove più di un individuo su 5 vive in condizioni di grave deprivazione materiale.

Tabella 16. Evoluzione grave deprivazione materiale in Emilia-Romagna, Anni 2004 – 2015, valori percentuali

| | 2004 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Emilia-Romagna | 2,2 | 3,2 | 3,5 | 4,2 | 6,6 | 7,3 | 8,9 | 7,3 | 5,9 |
| Nord-Ovest | 2,7 | 3,2 | 4,6 | 3,5 | 6,7 | 9,4 | 8,0 | 8,1 | 7,0 |
| Nord-Est | 2,8 | 3,0 | 3,5 | 3,8 | 5,1 | 5,7 | 6,0 | 5,8 | 4,8 |
| Centro | 3,8 | 5,0 | 4,9 | 5,5 | 7,3 | 10,1 | 6,8 | 7,4 | 8,4 |
| Sud | 14,1 | 13,6 | 10,9 | 11,8 | 18,9 | 23,9 | 21,0 | 18,3 | 18,6 |
| Isole | 13,8 | 16,6 | 16,5 | 16,6 | 21,8 | 29,2 | 25,1 | 23,2 | 24,2 |
| Italia | 7,0 | 7,5 | 7,3 | 7,4 | 11,1 | 14,5 | 12,3 | 11,6 | 11,5 |

Fonte: Elaborazione Autori dati Eurostat

Nel 2015, in Emilia-Romagna, vive in famiglie a intensità di lavoro molto bassa il 4,9% degli individui residenti in regione. Il valore dell'indicatore è lievemente al di sotto di quello del Nord Italia (6%), e di quasi 7 punti percentuali inferiore al dato riferito all'intero territorio nazionale (11,7%). L'indicatore mostra una lieve flessione negli ultimi anni e si è riallineato ai livelli pre-crisi, mentre è tendenzialmente in aumento a livello nazionale, principalmente a causa della forte crescita registrata in alcune regioni del Sud e nelle Isole. A livello territoriale, l'Emilia-Romagna è la regione italiana che, nel 2015, fa registrare il valore più basso dell'indicatore, dopo la provincia autonoma di Bolzano (3,5%), mentre ancora una volta fanalino di coda è il Sud d'Italia.

Nel 2015, la stima delle persone a rischio povertà o esclusione sociale è scesa di 1 punto percentuale rispetto all'anno precedente. Fino al 2008, il valore ruotava intorno al 13% della popolazione emiliano-romagnola, con l'inizio della crisi economica i tassi sono aumentati fino a raggiungere nel 2013 quasi il 18% degli individui. Ciò nonostante la regione Emilia-Romagna è al di sotto di più di 26 punti percentuali dal Mezzogiorno e di 11 punti dalla media italiana.

2.2. Il sistema politico

Tradizionalmente, l'Emilia Romagna è stata considerata l'epicentro della cosiddetta "area rossa". Un'analisi anche superficiale mostra come fino a tempi molto recenti l'Emilia Romagna non sia mai stata una regione contesa tra le diverse forze politiche: la predominanza del Partito comunista fino agli anni '90 e in seguito delle coalizioni di centro-sinistra è sempre stata piuttosto evidente (tabella 17).

La novità più significativa degli ultimi anni è costituita da un drastico calo della partecipazione: se tradizionalmente l'Emilia-Romagna era caratterizzata da una partecipazione elettorale superiore alla media, negli ultimi anni assistiamo ad un trend decrescente.

Tabella 17. Risultati elezioni regionali in Emilia Romagna, anni 1990-2015

| Data | Affluenza | Presidente eletto (Partito) | Voti Maggioranza | Voti Minoranza |
|--------------------------|------------------|--|-----------------------------|---------------------------|
| Novembre 2014 | 37,7% | Stefano Bonaccini (PD) | 615.723 | 374.736 |
| Marzo 2010 | 68,07% | Vasco Errani (PD) | 1.197.789 | 844.915 |
| Aprile 2005 | 76,67% | Vasco Errani (Democratici di sinistra) | 1.579.989 | 886.775 |
| Aprile 2000 | 79,72% | Vasco Errani (Democratici di sinistra) | 1.451.468 | 1.036.660 |
| Aprile 1995 | 88,30% | Pier Luigi Bersani (Partito Democratici della sinistra) | 1.508.241 | 896.012 |
| Maggio 1990 | 92,98% | Enrico Boselli (Partito Socialista italiano) | 1.231.631 | 683.979 |

Fonte: Elaborazione degli Autori da dati Ministero dell'Interno

In particolare, nelle ultime elezioni regionali, che hanno avuto luogo nel novembre del 2014, si è registrata la percentuale più bassa di affluenza: e meno di 4 elettori su 10 hanno deciso di recarsi alle urne (Tabella 17). Rispetto alle elezioni regionali del 2010, si è verificato quindi un calo di 30,4 punti percentuali, mentre se si confrontano i dati con le elezioni regionali del 2005, il calo aumenta addirittura a 39 punti percentuali.

Nelle elezioni regionali del 2014 (Tabella 18), la minoranza degli elettori recatesi alle urne ha potuto scegliere tra sei differenti candidati: Stefano Bonaccini per la coalizione di centro sinistra, Alan Fabbri per il centro destra, Giulia Gibertoni per il Movimento 5 Stelle, Maria Cristina Quintavalla per L'Altra Emilia-Romagna, Alessandro Rondoni per Ndc-Emilia Romagna Popolare, Maurizio Mazzanti per Liberi Cittadini. Il Presidente della Regione eletto è Stefano Bonaccini, sostenuto dal Partito Democratico (44,53%), Sinistra Ecologia Libertà (3,23%), Emilia Romagna Civica (1,50%), Centro Democratico-Democrazia Solidale (0,44%), ottenendo il 49,05% dei voti con una flessione rispetto al 2010, quando il suo predecessore Vasco Errani aveva ottenuto il 52,1% dei consensi. Il centro destra, guidato da Fabbri Alan, ha ottenuto nelle elezioni regionali del 2014, il 28,85% dei voti attraverso le liste circoscrizionali di Lega Nord (19,42%), Forza Italia (8,36%), Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale (1,92%). In termini percentuali, la coalizione arrivata seconda, ha perso quasi 7 punti percentuali.

Tabella 18. Risultati elezioni in Emilia Romagna, 23 novembre 2014

| Candidato | Liste | Voti | % | Seggi |
|-------------------------|---|------------------|--------------|-----------|
| Stefano | | 615723 | 49,05 | 32 |
| Bonaccini | Partito Democratico | 535.109 | 44,52 | 29 |
| (Presidente | Sinistra Ecologia Libertà | 38.845 | 3,23 | 2 |
| eletto) | Emilia-Romagna Civica (SC-Verdi-PSI) | 17.984 | 1,49 | - |
| | Centro per Bonaccini (CD- -IdV) | 5.247 | 0,43 | |
| Totale | | 615723 | 49,05 | 32 |
| Giulia Gibertoni | M5S | 159.456 | 13,26 | 5 |
| | | 167.022 | 13,30 | 5 |
| Alan Fabbri | | | | |
| | Lega Nord | 233.439 | 19,42 | 9 |
| | Forza Italia | 100.478 | 8,36 | 2 |
| | Fratelli d'Italia - Alleanza Nazionale | 23.052 | 1,91 | |
| | | 356969 | 29,85 | 12 |
| Maria Cristina | | 50.211 | 4,00 | 1 |
| Quintavalla | L'Altra Emilia-Romagna (ALBA, Azione Civile, PRC, PdCI) | 44.676 | 3,71 | 1 |
| Totale candidati | | 1.255.258 | | |
| Totale liste | | 1.201.785 | | |

Fonte: Elaborazione degli Autori su dati Ministero dell'Interno

Il Movimento 5 Stelle, che nel 2010 si affacciava per la prima volta alla politica regionale, ha incrementato significativamente i consensi: se Giovanni Favia aveva ottenuto circa il 6% dei voti alle elezioni regionali del 2010, questi sono più che raddoppiati nel 2014, quando Giulia Gibertoni ha raggiunto il 13,27%. Tuttavia, è opportuno sottolineare come la seconda forza politica della regione non sia il M5S, bensì la Lega Nord – pur in presenza di una perdita consistente di circa 55 mila elettori rispetto alle elezioni regionali del 2010.

L'elemento maggiormente innovativo nelle ultime elezioni è stato perciò la crescita dell'astensionismo. I motivi vanno ricercati in parte negli scandali politici che hanno visto il coinvolgimento del Presidente della Giunta uscente, Vasco Errani. Eletto nelle elezioni regionali dell'aprile del 2000, Vasco Errani è stato poi riconfermato in quelle successive del 2005 e del 2010. Le dimissioni dell'ex Presidente a luglio 2013 a seguito di una condanna per falso ideologico – accusa da cui verrà poi prosciolto in appello nel giugno del 2016 – ha costituito un trauma notevole per un elettorato locale già scosso da altri scandali come quello per i rimborsi elettorali, che ha visto coinvolti la quasi totalità dei consiglieri regionali per la gestione dei soldi pubblici derivanti dal finanziamento ai gruppi consiliari.

2.3. *L'eredità di policy*

Storicamente, l'Emilia Romagna possedeva un sistema socio-assistenziale particolarmente avanzato per il contesto italiano (Fargion 1997, Madama 2010), con un sistema di servizi sociali in natura per le famiglie e gli anziani tra i più diffusi ed efficaci sul territorio. Allo stesso tempo, meno sviluppato era il ruolo esercitato dalla regione in termini di indirizzo e coordinamento per quanto concerne i trasferimenti monetari, di norma regolati a livello comunale.

Al contrario del caso pugliese, nessun comune dell'Emilia-Romagna fu coinvolto nella prima fase della sperimentazione del Reddito Minimo d'Inserimento. La cosiddetta "stagione delle riforme" (Madama, 2010) ebbe tuttavia un ruolo significativo anche nel caso emiliano-romagnolo, in particolare in ragione dell'introduzione della tanto attesa legge sul riordino del sistema socio-assistenziale, il D.l. 328/2000. A questa fa infatti seguito in Emilia-Romagna l'approvazione della legge regionale sull'assistenza n.2 del 12 marzo 2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" in cui tra le altre cose si afferma la validità dello strumento del Reddito Minimo di Inserimento quale misura di politica per il contrasto alla povertà. Questa legge assumeva i principi di alla legge n.328/2000 e tenuto conto del nuovo quadro istituzionale delineato dalla riforma del Titolo V, disegna un nuovo sistema di welfare emiliano-romagnolo. Una riforma che si potrebbe definire "federalista" il cui obiettivo è organizzare un sistema di servizi in grado di accompagnare le persone lungo tutto l'arco della vita, incentrato sull'appartenenza alla comunità, dove tutti gli attori condividono responsabilità e impegni. Accanto alla definizione dell'impianto socio-assistenziale regionale, l'articolo 13 afferma l'esigenza di una sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento. A questo scopo, la regione Emilia-Romagna programmò per il 2003 uno studio per verificare la fattibilità dell'introduzione di un reddito minimo regionale. Questo prevedeva una ricostruzione delle caratteristiche della povertà nella regione, un'analisi degli interventi nazionali e locali, ed infine una previsione dei potenziali costi dell'intervento. Il report finale evidenziò tuttavia gli elevati costi che avrebbe comportato l'introduzione di tale misura a livello regionale, sostenendo l'irrealizzabilità della misura senza l'intervento economico statale.

Questa decisione non sancisce tuttavia il disimpegno regionale nel settore delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Un importante documento che ha dato avvio al processo di programmazione territoriale sotto la prima giunta di Vasco Errani è l'adozione del "Programma degli interventi ed individuazione dei criteri di ripartizione del Fondo regionale socio-assistenziale e del Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2001- l.r. 2/1985 e L.328/2000" con la delibera di Consiglio regionale n.246 del 25 settembre 2001. Il Programma mette a punto gli obiettivi regionali di priorità sociale e prevede il potenziamento degli interventi a contrasto della povertà, ponendosi diversi obiettivi: in primo luogo quello di fornire ad ogni persona opportunità per una vita dignitosa ed equa agendo in tre aree principali del disagio sociale: lavoro, casa e integrazione. In secondo luogo, si propone di promuovere interventi di politica integrata rivolti ad individui in

situazione di esclusione e povertà destinando specifiche risorse ai Comuni capidistretto ai quali le risorse vengono ripartite sulla base del numero dei residenti nell'ambito distrettuale. Allo stesso modo, la delibera consiliare n.514 del 4 novembre 2003 ha disposto la ripartizione delle risorse annuali per le politiche sociali della Regione Emilia-Romagna, approvando uno specifico "Programma finalizzato al contrasto della povertà e all'inclusione sociale" con risorse pari a 2.500.000 euro. I destinatari delle risorse sono sempre i Comuni a cui la Regione affida il compito di sviluppare interventi integrati per l'inserimento sociale.

D'altronde, i Comuni rappresentano per la Regione Emilia-Romagna i principali interlocutori: essi svolgono un ruolo preponderante sul territorio nell'azione e negli interventi a contrasto della povertà. Come testimonia il "Monitoraggio regionale dei servizi e degli interventi rivolti al contrasto della povertà e agli adulti in difficoltà nei comuni capoluogo, 2009", ciascun Comune della regione Emilia-Romagna agisce nella lotta al contrasto della povertà in maniera autonoma e indipendente stabilendo le caratteristiche di ciascun contributo economico, i destinatari, l'iter e i criteri di accesso, la durata dell'intervento, i motivi della cessazione, nonché l'importo dell'intervento. La regione svolge dunque un fondamentale ruolo di monitoraggio rispetto ad un sistema di protezione del reddito comunale tra i più sviluppati e comprensivi d'Italia.

Accanto agli interventi per la situazione di povertà estrema e senza fissa dimora, la Regione affronta la problematica della povertà e dell'esclusione anche attraverso altri interventi di settore, quali ad esempio: i *buoni per l'affitto* a favore delle famiglie in difficoltà; i *prestiti sull'onere*, inteso come intervento sociale di micro-credito a sostegno delle famiglie che si trovano in momentanea difficoltà economica.

Recentemente, oltre agli interventi sulla povertà assoluta, la regione Emilia-Romagna insieme alle parti sociali regionali ha siglato il Patto per il Lavoro, un documento che vuole contribuire al rilancio dello sviluppo e dell'occupazione mettendo in campo corsi di formazione mirati ad aiutare le persone ad inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro. Attraverso un bando la Regione permetterà, a partire dall'autunno e per almeno il primo trimestre del 2017, un'offerta formativa fondata su una stretta collaborazione con le imprese. Il bando ha una dotazione finanziaria di 12 milioni di euro.

Infine, il 30 luglio 2015, è stata approvata la legge regionale n.14 "a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari". Questo provvedimento si rivolge alle persone disoccupate o inoccupate, la cui condizione si caratterizza per la compresenza di problematiche afferenti la dimensione sociale o sanitaria e la cui inclusione sociale venga perseguita attraverso il lavoro, anche tramite programmi personalizzati. La legge, che non comporta oneri aggiuntivi per la regione, utilizza le risorse dell'asse "Inclusione" del Fondo sociale europeo, del Fondo sociale regionale e del Fondo sanitario regionale.

Le persone, attraverso l'intervento di un'equipe multi-professionale, vengono analizzate e valutate circa il loro profilo di fragilità, dopodiché viene assegnato loro un programma personalizzato. La legge, entrata in vigore il 2 ottobre, ha come obiettivo quello di promuovere e sostenere l'inserimento lavorativo, l'inclusione sociale e l'autonomia, attraverso l'integrazione dei servizi che danno luogo ad una programmazione ed attuazione degli interventi pubblici, per offrire alle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità prestazioni adeguate.

2.4. Il Reddito di Solidarietà

Il 19 dicembre 2016, con la legge regionale n.24 “Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito”, l'Emilia-Romagna ha introdotto il Reddito di Solidarietà (RES). Secondo la formulazione della legge, il Reddito di Solidarietà “costituisce una misura regionale diretta a contrastare la povertà, l'esclusione sociale e la disuguaglianza, nonché a promuovere la crescita sociale ed economica, la valorizzazione delle competenze e dei saperi delle persone, l'accesso al lavoro” (art.1, c.2, l.r. 24/2016). Nella relazione di supplemento speciale n.119 del 3 Agosto 2016 si evince che il reddito di solidarietà “si affiancherà e si integrerà con il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), una misura attiva di contrasto alla povertà, che ha avuto una prima sperimentazione nel 2013 in 12 grandi città italiane, tra cui Bologna, sulla base delle previsioni di cui all'art. 60 del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in l. n. 35 del 2012, emanato dal governo Monti e che la legge di Stabilità 2016, all'art. 1, comma 387, ha ora esteso a tutto il territorio nazionale”. Come, e ancor più del caso pugliese, il Reddito di Solidarietà è stato disegnato e programmato in maniera fortemente integrata con il Sostegno di Inclusione Attiva introdotto dal livello nazionale.

Il Reddito di Solidarietà consiste in un sostegno economico, erogato nell'ambito di un progetto di attivazione sociale e di inserimento lavorativo finalizzato a superare le condizioni di difficoltà del richiedente e del relativo nucleo familiare. I beneficiari della misura, nuclei familiari, anche unipersonali, riceveranno un trasferimento economico di importo massimo pari a 400 euro per un periodo definito di 12 mesi, superati i quali il sostegno non potrà essere richiesto se non trascorsi almeno sei mesi dall'ultimo beneficio percepito. L'accesso al reddito di solidarietà è strettamente vincolato ad un progetto di attivazione sociale e inserimento lavorativo che l'individuo maggiorenne del nucleo familiare dovrà concordare e sottoscrivere, pena la decadenza del beneficio. Seppure le due misure siano state disegnate in maniera integrata, il Sostegno per l'Inclusione Attiva e il Reddito di Solidarietà sono misure esclusive e non sovrapponibili.

Importo Economico e limiti di durata

L'ammontare del Reddito di Solidarietà ricalca l'ammontare del Sostegno di Inclusione Attiva – almeno nella sua configurazione originaria - ed è definito in ragione della numerosità del nucleo familiare Beneficiario (tabella 19).

Tab.19 Importo mensile del Reddito di Solidarietà

| Numero componenti nucleo | Ammontare del beneficio mensile |
|---------------------------------|--|
| 1 membro | Euro 80 |
| 2 membri | Euro 160 |
| 3 membri | Euro 240 |
| 4 membri | Euro 320 |
| 5 o più membri | Euro 400 |

Fonte: Regolamento Attuativo del ReS

Il Reddito di Solidarietà è concesso per un periodo non superiore a dodici mesi, superati i quali il sostegno non potrà essere richiesto se non trascorsi almeno sei mesi dall'ultimo beneficio percepito.

Requisiti d'accesso

Il reddito di solidarietà è stato disegnato con l'obiettivo di ampliare la platea dei beneficiari rispetto al SIA. Osservando la tabella 20, la prima differenza tra le due misure di sostegno al reddito è che il Reddito di Solidarietà è destinato a tutti i nuclei familiari, anche quelli unipersonali, con Isee uguale o inferiore a 3.000 euro. Il Sostegno di Inclusione Attiva, invece, intende rivolgersi a quei nuclei in cui è presente un minore, un disabile o una donna in stato di gravidanza accertata.

Una seconda differenza con il Sostegno per l'Inclusione Attiva è che il Reddito di Solidarietà non prevede la valutazione multidimensionale del bisogno. La valutazione considera una serie di indicatori, come ad esempio la situazione economica e lavorativa, attribuendo un punteggio a ciascuno di essi. Il punteggio per accedere al SIA è di almeno 45 punti, molti nuclei familiari, pur possedendo tutti gli altri requisiti, sono esclusi dalla misura di sostegno perché non raggiungono questo punteggio.

L'Università di Modena e Reggio Emilia ha realizzato un'analisi dei nuclei familiari potenzialmente beneficiari del Sia e del Res. I criteri eccessivamente restrittivi che regolano l'accesso al SIA e la valutazione multidimensionale del bisogno fanno in modo che parte dei fondi destinati all'implementazione del Sia in Emilia-Romagna rimarrà inutilizzata. Si stima che le famiglie emiliano-romagnole con un Isee inferiore a 3.000 euro siano poco più di 48.000 corrispondenti al 2,43 % della popolazione residente e di queste, solo 3.300 potranno essere raggiunte dal SIA. In base alla quota di popolazione in condizione di bisogno, all'Emilia-Romagna spettano poco meno di 38 milioni, ma ne saranno spesi solo 8. I nuclei familiari che vengono esclusi dal Sostegno per l'Inclusione Attiva a causa dei limiti d'accesso, ma potenzialmente beneficiari del Res sono invece 31 mila. I beneficiari sono famiglie con Isee fino a 3.000 euro in cui non sono presenti minori, figli con disabilità e donne in stato di gravidanza oppure famiglie che – pur rispettando i criteri relativi alla condizione economica e alla composizione del nucleo – non raggiungono 45 punti nella valutazione multidimensionale (Agostini e Cibinel, 2017).

La governance multi-livello

Per semplificare le procedure di accesso da parte dei beneficiari, nonché le modalità di gestione degli strumenti di sostegno al reddito da parte dei Comuni, il Reddito di Solidarietà viene attuato in coerenza con le modalità operative del Sia. L'articolo 9 del regolamento attuativo prevede infatti che vi sia una medesima modalità di accesso ed un modello unitario di domanda, oltre che l'utilizzo del medesimo supporto per la concessione del beneficio economico. Le stesse sono anche le modalità di presa in carico dei nuclei beneficiari, attraverso equipe multi-professionali ed attraverso la definizione di progetti di attivazione sociale ed inserimento lavorativo sottoscritti e condivisi dai nuclei, così come previsto dalle "Linee guida per la predisposizione ed attuazione dei progetti di presa in carico del sostegno per l'inclusione attiva (SIA)". Particolarmente importanti e significative – data anche la rilevanza dell'argomento – sono le procedure integrate per la verifica dei requisiti di accesso e le procedure di verifica di mantenimento degli stessi, che dovranno essere attuate sinergicamente in coerenza a quanto definito per ciascuna delle due misure.

Ai fini della concessione della misura, spetta perciò ai Comuni raccogliere le domande da parte dei nuclei, verificando la sussistenza del requisito della residenza in regione Emilia-Romagna da almeno 24 mesi e verificando l'importo di eventuali trattamenti economici di natura indennitaria e assistenziale ad esclusione del contributo aggiuntivo. Hanno inoltre il compito di monitorare l'attuazione dei progetti di attivazione sociale e di inserimento lavorativo ed il rispetto degli impegni presi da parte del nucleo beneficiario. In caso di mancata sottoscrizione del Progetto, stabiliscono la revoca del beneficio. A seguito della presentazione della domanda, i Comuni autorizzano il soggetto gestore all'erogazione del contributo economico a favore del richiedente nella misura stabilita ed autorizzano la relativa spesa per un periodo di dodici mesi, a valere sulle risorse disponibili. L'erogazione avviene attraverso un accredito su apposita Carta acquisti prepagata. L'ammontare della misura è erogato in sei rate bimestrali di uguale importo a favore del richiedente.

Sono dunque i comuni a dover raccogliere le domande, verificare la sussistenza del requisito di residenza e la presenza – ed eventuale cumulabilità - di ulteriori trattamenti economici comunali e/o regionali. Qualora i richiedenti possiedano i requisiti, i comuni autorizzano l'erogazione del contributo economico.

Anche il passaggio successivo è compito dei Comuni, che predispongono i Progetti di attivazione sociale ed inserimento lavorativo, e devono anche monitorarne l'attuazione ed il rispetto degli impegni presi da parte del nucleo beneficiario. In caso di mancata sottoscrizione del Progetto o di mancato rispetto degli impegni assunti nel Progetto di attivazione sociale e inclusione lavorativa, i Comuni possono stabilire la revoca del beneficio.

Allo stesso tempo, i comuni non sono l'unico livello di governo ad occuparsi dell'implementazione del RES. Accanto al ruolo regolativo infatti, la Regione si occupa da un lato di regolare i rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ed INPS, dall'altro sovrintende e monitora la corretta attuazione della misura – garantendo tra l'altro il controllo dell'andamento della spesa. Infine, si deve occupare di realizzare un apposito sistema informativo per l'attuazione della misura e regola le modalità del suo utilizzo con i Comuni, preconditione essenziale per la realizzazione di un efficace schema regionale di reddito minimo (Natili, 2016).

I percorsi d'inclusione sociale

I percorsi d'inclusione sociale costituiscono una componente tanto importante quanto la componente economica del RES. All'articolo 6, comma 4, vengono elencate le misure e gli impegni che il progetto di attivazione comprende: a) incontri programmati con il Servizio sociale territoriale; b) frequenza scolastica o a percorsi di orientamento e formazione professionale; c) progetti di inclusione sociale o di ricerca attiva del lavoro; d) disponibilità all'accettazione di offerte di lavoro; e) iniziative di prevenzione e cura volte alla tutela della salute; f) attività di mantenimento e cura dell'alloggio; g) percorsi a garanzia dell'educazione e integrazione dei minori.

In coerenza con quanto previsto nelle “Linee guida per la predisposizione ed attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'Inclusione Attiva” e nella legge regionale n.14 del 2015 (Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari), i Comuni e l'Agenzia Regionale per il Lavoro attraverso i Centri per l'impiego promuovono il superamento delle condizioni di difficoltà tramite l'utilizzo coordinato di tutti gli strumenti di inclusione sociale, contrasto alla povertà, politiche attive del lavoro (art. 6 del regolamento attuativo). Al fine di garantire una valutazione multidimensionale del bisogno, i processi di presa in carico sono garantiti dai Comuni attraverso le equipe multidisciplinari. È prevista una fase di pre-analisi in cui si raccolgono le informazioni circa i fattori di vulnerabilità e delle risorse presenti nel nucleo. Nella fase successiva vengono identificati i bisogni e le potenzialità di ciascuna famiglia, nonché i fattori ambientali che possono sostenere il Progetto di attivazione sociale e inserimento lavorativo.

Finanziamento

Il Reddito di Solidarietà viene finanziato attraverso risorse regionali, 35 milioni all'anno, stanziati in bilancio in modo strutturale fino alla fine della presente legislatura. A questi fondi devono essere aggiunte altre risorse per la lotta alla povertà, pari a 37 milioni all'anno, che derivano dagli stanziamenti dello Stato centrale.

3. REDDITO DI DIGNITÀ VS REDDITO DI SOLIDARIETÀ: OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Il Reddito di Dignità e il Reddito di Solidarietà – così come il Sostegno all’Inclusione Attiva e il futuro Reddito di Inclusione – pur avendo nomi differenti appartengono alla stessa categoria d’intervento: sono schemi di reddito minimo d’inserimento, ovvero trasferimenti monetari (1) rivolti ai nuclei familiari con un reddito inferiore ad una soglia di povertà (2) associati (meglio, condizionati) alla firma di un contratto con la pubblica amministrazione che prevede (3) la partecipazione dei beneficiari ad un “progetto personalizzato” volto al superamento della condizione di disagio economico tramite reinserimento sociale e/o professionale. Pur nella similarità, questi schemi mostrano differenze rilevanti nella logica d’intervento che è opportuno sottolineare, così come è importante mostrare le scelte strategiche effettuate dalle rispettive Giunte Regionali per poter realizzare questi strumenti.

Entrambi gli strumenti sono stati pianificati partendo dall’osservazione che la misura nazionale non copre l’intera platea delle persone in condizione di disagio economico. Si è deciso perciò di ricalcare il disegno della misura nazionale, ma eliminando i requisiti categoriali che costituiscono uno dei principali limiti del Sostegno di Inclusione Attiva – e anche del Reddito di Inclusione (Granaglia, 2015; Jessoula, 2016; Natili et al. 2016; Saraceno, 2015). A nostro avviso, si tratta di un buon esempio di integrazione e coordinamento multi-livello, che permette all’intervento regionale di intervenire per coprire i “buchi di copertura” dell’intervento nazionale, evitando sovrapposizioni e duplicazioni che spesso hanno contraddistinto l’intervento dei diversi livelli di governo nel settore socio-assistenziale (Madama, 2010).

La regione Puglia ha deciso inoltre di integrare lo strumento nazionale aumentandone la generosità, includendo un’indennità economica integrativa regionale di 200 euro condizionata all’attivazione dei tirocini socio-lavorativi. L’importo decisamente ridotto della misura nazionale è stato d’altronde da più parti sottolineato (Jessoula, 2016) – e appare perciò peculiare la scelta effettuata dalla regione Emilia Romagna, che si distanzia dalle scelte effettuate non solamente in Puglia, ma anche in Friuli Venezia Giulia o in Trentino Alto Adige. Entrambe le regioni hanno invece deciso di ricalcare l’intervento nazionale per quanto riguarda l’inserimento di limiti di durata nella possibilità di accedere allo strumento – una peculiarità italiana sul piano comparato (Frazer e Marlier, 2016).

Pur nelle similitudini, permane una differenza rilevante tra le due misure in merito ai criteri d’accesso. Nel caso emiliano-romagnolo, si è deciso di non considerare necessario per accedere al ReS superare in aggiunta alla prova dei mezzi la cosiddetta valutazione multi-dimensionale del bisogno. Al contrario, il ReD mantiene il “doppio requisito” presente anche nel SIA nazionale.

Tabella 20. I criteri di accesso SIA, ReD e ReS.

| | Sostegno di Inclusione Attiva | Reddito di Dignità | Reddito di Solidarietà |
|---|---|--|--|
| Requisiti di Residenza | Residenza da almeno 24 mesi | Residenza da almeno 12 mesi | Residenza da almeno 24 mesi |
| Requisiti Redditali e Patrimoniali | Isee uguale o inferiore a 3000 euro. Altri trattamenti economici di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale, a qualunque titolo concessi dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni: valore complessivo inferiore a 600 euro mensili | Isee uguale o inferiore a 3000 euro. Altri trattamenti economici di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale, a qualunque titolo concessi dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni: valore complessivo inferiore a 600 euro mensili | Isee uguale o inferiore a 3000 euro. Altri trattamenti economici di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale, a qualunque titolo concessi dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni: valore complessivo inferiore a 600 euro mensili |
| Incompabilità | Naspi Asdi Carta Acquisti sperimentale Altri ammortizzatori sociali e strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria | Naspi Asdi Carta Acquisti sperimentale Altri ammortizzatori sociali e strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria | Naspi Asdi Carta Acquisti sperimentale Sia Altri ammortizzatori sociali e strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria |
| Requisiti Anagrafici | Almeno uno dei seguenti: <ul style="list-style-type: none"> • Presenza di un componente di età minore di 18 anni; • Presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore; • Presenza di una donna in stato di gravidanza accertata | Tutti i nuclei familiari, anche unipersonali | Tutti i nuclei familiari, anche unipersonali |

Fonte: Elaborazione Autori da Regolamenti Attuativi

La necessità di aggiungere un ulteriore criterio di selezione oltre a quello reddituale/patrimoniale – come non avviene in alcun altro caso europeo – viene spesso sostenuta in ragione delle caratteristiche del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da un elevato grado di informalità ed irregolarità, per cui si suppone che l’aggiunta di un ulteriore strumento di selezione consenta di identificare i “sicuramente bisognosi”. A questo proposito, la scelta di criteri differenti tra le due regioni può rispondere a esigenze differenti per via delle diverse caratteristiche del mercato del lavoro regionale. E tuttavia, questa scelta ha dei costi in termini di carichi amministrativi, che si spera non abbiano delle conseguenze negative in termini di lunghi tempi d’attesa – uno dei tanti limiti della precedente “stagione delle innovazioni regionali” (Lumino e Morlicchio, 2012; Natili, 2016).

Peraltro, rispetto agli schemi di reddito minimo regionali introdotti in quella fase, è opportuno sottolineare come entrambe le misure analizzate superino la logica del bando per introdurre una modalità di intervento “a sportello”. Si tratta di una scelta strategica cruciale alla luce dei tanti inconvenienti che i bandi hanno avuto in passato (Gambardella, 2012; Natili, 2016; Spano et al. 2013). A questo riguardo, l’interazione con il livello centrale sembra essere stata importante, permettendo di superare alcuni dei limiti tradizionali nel settore e fornendo alle amministrazioni regionali strumenti utili per migliorare il disegno degli schemi di reddito minimo.

La dimensione in cui i due interventi si differenziano in maniera sostanziale riguarda la componente di “attivazione”. Se entrambe le misure non si limitano, infatti, all’intervento economico e considerano necessario intervenire anche promuovendo comportamenti virtuosi e il reinserimento sociale e lavorativo dei beneficiari, la logica d’intervento è differente. Entrambe le misure - sul modello dei *cash conditional transfers* latino-americani e di molti interventi regionali spagnoli – richiedono al nucleo familiare di garantire la frequenza e l’impegno scolastico dei minori presenti nel nucleo familiare. Il caso pugliese, tuttavia, assegna grande rilevanza ai “tirocini” per favorire l’inclusione sociale e l’inserimento socio-lavorativo – affidando di fatto a organismi esterni, come imprese e associazioni del terzo settore, un ruolo fondamentale nell’implementazione della misura. I tirocini sono strumenti potenzialmente importanti, e al contempo da maneggiare con cautela, rispetto ai quali è cruciale un ruolo di controllo e garanzia dell’attore pubblico per evitare che si rivelino un’ulteriore forma di contratto a basso costo, oppure che si tramutino in una nuova edizione dei lavori socialmente utili - che non hanno avuto un esito particolarmente felice in particolare nelle regioni del Sud.

La scelta dell’Emilia Romagna in questo ambito è stata differente, potendo anche contare su una diversa eredità di policy e su un sistema di servizi pubblici efficiente e di qualità. Questa infrastruttura regionale consente alla regione di enfatizzare la capacità di programmare percorsi personalizzati sulle basi delle caratteristiche specifiche del nucleo familiare, ricorrendo all’utilizzo di équipes multidisciplinari, che

dovrebbero favorire la rimozione degli ostacoli che si frappongono a una piena partecipazione al tessuto sociale e favorire l'inclusione socio-lavorativa.

Le scelte differenti in termini di inclusione sociale, d'altronde, vanno nella direzione da più parti suggerita all'indomani della sperimentazione del Reddito Minimo d'Inserimento, di realizzare percorsi di "attivazione" che poggiassero sulle specificità del territorio (Sacchi e Bastagli 2005), sia per quanto concerne le capacità istituzionali sia per quanto riguarda le caratteristiche del mercato del lavoro, che come emerso chiaramente in questo lavoro variano in maniera sostanziale nei diversi contesti regionali italiani. Proprio la capacità di programmare interventi differenti in diversi contesti territoriali – caratteristica specifica di una governance multi-livello - costituisce un elemento potenzialmente in grado di migliorare l'efficacia dell'intervento di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

Un ulteriore elemento positivo di tale struttura di governance risulta evidente dalla comparazione delle "nuove" iniziative regionali con le iniziative realizzate e a livello nazionale e a livello locale nel passato decennio: la contaminazione e il confronto tra i vari livelli di governo costituisce un elemento che favorisce una maggiore "qualità" dell'intervento in questo settore. In particolare per quanto concerne le procedure di selezione e i percorsi di "attivazione" sembrano essere stati fatti decisi passi in avanti rispetto quelle esperienze. E tuttavia, per quanto non emerso in questa specifica comparazione, non sfugge come tali schemi regionali di reddito minimo siano stati introdotti solamente in contesti regionali accomunati da uno stesso "colore" politico. Come negli anni precedenti, l'intervento in questo settore è infatti limitato, in Italia, a giunte e governi di centro-sinistra (Jessoula et al. 2014, Natili 2016), mentre le coalizioni di centro-destra anche in questa fase hanno preferito non approfittare della "finestra d'opportunità" costituita dall'approvazione del SIA. Le peculiari dinamiche della competizione politica in Italia, tanto a livello nazionale quanto regionale, rischiano di far sì che l'integrazione multi-livello sfoci in una crescita delle disuguaglianze territoriali, con la conseguenza che cittadini con le medesime caratteristiche socio-economiche abbiano diritti differenti a seconda della regione di residenza.

Su tale sfondo, e considerata l'eccezione del Reddito di Autonomia recentemente introdotto dalla Regione Lombardia – eccezione solo parziale, per la verità, in ragione delle caratteristiche della misura – la ricerca futura dovrà mirare a cogliere verso quali scelte e programmi si orientano le coalizioni di centro-destra in questo settore, con quali obiettivi e finalità, per effetto di quali meccanismi di competizione e "scambio politico".

BIBLIOGRAFIA

- Agostini, C. e Cibinel, E. (2017) *Il Reddito di Solidarietà in Emilia Romagna: una misura strutturale per combattere la povertà*, disponibile su: <http://www.secondowelfare.it/povert-e-inclusione/il-reddito-di-solidarieta-in-emilia-romagna.html>
- Banca di Italia (2015) *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2014*, Anno XXV – N. 64.
- Commissione Europea (2016) *Il mercato del lavoro, Italia – Puglia*, disponibile su <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?countryId=IT&acro=lmi&showRegion=true&lang=it&mode=text®ionId=ITF&nuts2Code=ITF6&nuts3Code=nl&catId=401>
- Fargion, V. (1997) *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Fargion, V. e Gualmini, E. (2011) *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, Bologna: il Mulino.
- Frazier, H. and Marlier, E. (2016) *Minimum Income Schemes. A Study of National Policies*, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles.
- Gambardella, D. (2007), *Il Reddito di Cittadinanza: un difficile esperimento di targeting*, in Amato, E., Gambardella, D. e Morlicchio, E. (2007), *In ultima istanza. Riflessioni sul Reddito di Cittadinanza a Napoli*, Napoli, Libreria Dante & Descartes.
- Granaglia, E. (2015), *Positive novità nel contrasto alla povertà, ma il diritto al reddito rimane lontano*, *Eticaeconomia*, 30 novembre 2015.
- Jessoula M., Kubisa J., Madama I. e M. Zielenska (2014), *Understanding convergence and divergence: old and new cleavages in the politics of minimum income schemes in Italy and Poland*, *Journal of International and Comparative Social Policy*, Volume 30, Issue 2, pp. 128–146.
- Jessoula M. (2016), *Italy's winding road towards a national minimum income scheme*, ESPN Flash Report 2016/60, goo.gl/4Wg0mF.
- Lumino R., Morlicchio E., (2013), *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero un'esperienza fallimentare?* *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, pp. 235-48
- Madama I. (2010), *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Madama I., Jessoula M. e Natili M. (2014), *Minimum income: the Italian trajectory*, LPF Working Paper 1/2014, Torino, Centro Einaudi.
- Madama I., Jessoula, M. (2015), *Alleanza contro la Povertà e reddito minimo: perché può essere la volta buona*, in Caritas, *Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015: Le politiche contro la povertà in Italia*, Roma: Caritas.
- Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali (2014) *Primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l'inclusione attiva (SLA) nei grandi comuni*, Quaderni della ricerca sociale, Roma.
- Natili, M. (2016) *The politics of minimum income schemes. Explaining policy trajectories of regional minimum income schemes in Italy and Spain*, Ph.D. Thesis, University of Milan
- Natili, M., Matsaganis M. e Jessoula, M. (2016) *Alla prova della crisi. Povertà e reddito minimo nell'Europa del Sud e dell'Est*, Working Paper LPF 5/2016, Torino, Centro Einaudi.

- Sacchi S. and Bastagli F. (2005), *Striving Uphill but Stopping Halfway*, in M. Ferrera (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, London, Routledge.
- Saraceno, C. (2016) *Contro la povertà si recita ancora a soggetto* disponibile su <http://www.lavoce.info/archives/39531/contro-la-poverta-si-recita-ancora-a-soggetto/>
- Saraceno, C. (2016) *Lotta alla povertà: serve un Piano coerente* disponibile su <http://www.lavoce.info/archives/43088/lotta-poverta-serve-piano-coerente/>
- Scotto, A. (2015), *Tra continuità e cambiamento: le primarie regionali pugliesi del 2014*, Paper presentato al XXIX Convegno SISP, 10-12 Settembre, Arcavata di Rende (CO).
- Spano, P., Trivellato, U. e Zanini, N. (2013), *Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: che cosa possiamo imparare?* Alleanza Contro la Povertà, Paper tecnico n. 1/2013.