

Alleanza Italiana contro la Povertà

Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: che cosa possiamo imparare?

Pierangelo Spano*, Ugo Trivellato⁺ e Nadir Zanini[&]

⁺ *IRVAPP e Università di Padova*

[&] *IRVAPP*

Paper tecnico n. 1/2013

Indice

1. Una ricognizione mirata
2. Una prima classificazione e analisi delle misure
3. La rivisitazione delle esperienze più significative
 - 3.1. Il reddito minimo di inserimento
 - 3.2. Il reddito di base per la cittadinanza del Friuli-Venezia Giulia
 - 3.3. Il reddito di cittadinanza della Provincia Autonoma di Trento
 - 3.4. La Carta acquisti e la Carta acquisti sperimentale
4. Che cosa possiamo imparare?

Trento e Venezia, 11.03.2013

Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: che cosa possiamo imparare?

Pierangelo Spano, Ugo Trivellato e Nadir Zanini*

1. Una ricognizione mirata

La ricostruzione delle condizioni di vita e della dinamica della povertà degli italiani dall'Unità al 2010 è documentata in maniera esemplare per robustezza delle evidenze empiriche e per chiarezza da Vecchi (2011), in particolare nel capitolo di Amendola *et al.* (2011). Un tratto che emerge nitidamente è la natura strutturale della povertà. Restando al secondo dopoguerra, dopo la sensibile riduzione avvenuta negli anni settanta (grazie anche all'«avvio di un percorso squilibrato della finanza pubblica»: Amendola *et al.*, 2011, pag. 299), per ben oltre un trentennio l'incidenza della povertà resta sostanzialmente stabile. V'è da notare, inoltre, che le stime di Amendola *et al.* (2011), basate sul reddito disponibile rilevato tramite l'indagine della Banca d'Italia, concordano largamente con le stime della povertà assoluta prodotte dall'Istat a partire dal 2005, sulla base delle spese registrate dall'indagine sui consumi¹ (Istat, 2009). Ebbene, secondo le stime dell'Istat, nel 2011 le famiglie italiane in condizione di povertà assoluta sono circa un milione e trecentomila (in termini relativi, il 5,2%), mentre le persone superano i 3 milioni e quattrocentomila (in termini relativi, il 5,7%) (Istat, 2012).

A fronte della natura strutturale del problema della povertà nel nostro paese, serve elaborare una proposta di contrasto adeguata e prospettare modalità di attuazione credibili, attente alle difficoltà con le quali essa dovrà misurarsi. La prospettiva è quella di disegnare una *proposta nazionale*. Coerentemente con questo obiettivo, il paper si occupa delle principali politiche nazionali e regionali di contrasto della povertà adottate negli ultimi 15 anni, non degli interventi dei Comuni (anche se essi hanno rilevanti competenze e responsabilità in campo sociale e un contatto ravvicinato con il fenomeno della povertà). L'arco degli interventi considerati va dall'introduzione in via «sperimentale» del reddito minimo di inserimento (RMI) nel biennio 1999-2000 al prossimo decollo della Social Card sperimentale nei Comuni con più di 250 mila abitanti.

Sul tema delle politiche di contrasto alla povertà in letteratura è stata prevalente la ricognizione per casi/esperienze (la più completa e recente è di Granaglia e Bolzoni, 2010) mentre è rimasta meno sviluppata l'analisi comparata (tra i contributi di sintesi, vedi Spano, 2009, e Mesini, 2011).

* Il testo è frutto del lavoro condiviso degli autori. Quanto alla stesura, Ugo Trivellato ha scritto le sezz. 1 e 4, Pierangelo Spano le sezz. 2, 3.2 e 3.4 e Nadir Zanini le sezz. 3.1 e 3.3. Ringraziamo Daniele Checchi ed Emanuele Ciani per utili commenti e suggerimenti.

¹ L'incidenza della povertà assoluta viene calcolata sulla base di una soglia di povertà corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale a uno standard di vita accettabile (Istat, 2009).

La peculiarità di questo paper sta nel fatto che conduce una *ricognizione mirata*: si propone cioè di indagare le esperienze per trarne insegnamenti utili al disegno di un nuovo piano di contrasto della povertà (anticipato nelle sue linee ispiratrici in Gori *et al.*, 2010, e che sarà presentato nella primavera del 2013). Detto in altre parole, il filo di Arianna della ricognizione è costituito dalle questioni che occorre affrontare, e dalle risposte che serve approntare, per porre in essere una persuasiva misura di contrasto della povertà: nazionale; improntata all'universalismo selettivo, bandendo quindi logiche categoriali e identificando i poveri in base alla prova dei mezzi; che integra il reddito delle famiglie con un trasferimento monetario il quale le porta alla soglia considerata essenziale per uno standard di vita accettabile; che affianca al trasferimento monetario misure di sostegno sociale e di attivazione al lavoro, impegnative tanto per chi le eroga quanto per i destinatari; continua nel tempo.

Per condurre la ricognizione, muoviamo da una griglia di *policy questions* che riassumono i nodi da affrontare per porre in essere la misura di contrasto della povertà sommariamente prospettata. Ciò ci consente di esaminare le esperienze passate in un'ottica di *apprendimento in vista della progettazione*. Insomma, il nostro proposito è imparare dagli interventi salienti di contrasto della povertà posti in essere dalla seconda metà degli anni novanta lezioni utili per disegnare un progetto, ambizioso ma fattibile, di piano nazionale contro la povertà.

Nell'identificare le *policy questions*, conviene innanzitutto articularle in due blocchi: (i) un primo blocco, diciamolo A, attiene a caratteristiche basilari delle misure, che ne mettono quindi in evidenza la prossimità – o meno – con la politica appena tratteggiata nei suoi aspetti fondamentali; (ii) un secondo blocco, diciamolo B, attiene ad aspetti cruciali della gestione delle misure, aspetti che è interessante approfondire soltanto per interventi che, dalle risposte al blocco precedente, mostrino tratti ragionevolmente prossimi alla misura prospettata e consentano, quindi, di imparare dalle diverse soluzioni pratiche adottate.

Quanto al blocco A, le *policy questions* rilevanti possono essere ricondotte a quattro:

A1. Ammissibilità alla misura: se ispirata all'universalismo selettivo oppure dettata da altri criteri, quali, da un lato, la restrizione a categorie di famiglie/personone e, dall'altro, il vincolo del finanziamento (tipicamente sottodimensionato rispetto alla platea dichiarata degli ammissibili, il che porta al razionamento e alla formazione di graduatorie per renderlo operativo). In entrambi i casi, assume rilievo il criterio seguito per determinare la soglia di povertà: soglia prefissata per una famiglia-tipo, modificata poi con una opportuna scala di equivalenza, oppure soglie di povertà assoluta per famiglie di diversa composizione². A questo riguardo, segnaliamo sin d'ora che nel seguito utilizziamo l'aggettivo *equivalente* per denotare la grandezza

² In merito a questo criterio tornano utili due precisazioni. Innanzitutto, non si considerano le differenze territoriali del costo della vita, perché assenti in tutte le esperienze svolte, anche se di notevole importanza nel nostro paese (vedi Amendola e Vecchi, 2011, e Istat, 2009). In secondo luogo, nella presentazione delle singole misure riportiamo le grandezze monetarie a prezzi correnti, come abitualmente avviene negli studi di caso presenti in letteratura; nei Prospetti 3 e 4, tuttavia, per una corretta comparazione tutte le grandezze monetarie – soglie di povertà, trasferimenti, ecc. – sono riferite all'anno ed espresse in euro a potere d'acquisto costante, anno 2011, l'ultimo per il quale si dispone delle stime dell'Istat sulla povertà assoluta.

monetaria riferita a una famiglia uni-personale, che cresce poi secondo una scala di equivalenza che tiene conto della dimensione/composizione della famiglia.

- A2. Entità del trasferimento monetario: che integri il reddito familiare fino a una soglia di povertà stabilita in relazione alla composizione della famiglia, oppure, definito sulla base di altri criteri, tipicamente in un ammontare prefissato (come abitualmente si dice, “in cifra fissa”), che prescinde, quindi, dalla disponibilità (il reddito) e/o dai bisogni (la composizione) della famiglia.
- A3. Affiancamento al trasferimento monetario di interventi di sostegno sociale e/o di attivazione al lavoro sostenuti da “condizionalità” (nel senso che, in una logica di obblighi reciproci, il beneficiario non può sottrarsi, pena la riduzione del trasferimento o l’esclusione dalla misura) oppure mero trasferimento monetario.
- A4. Continuità dell’intervento nel tempo, innanzitutto nel senso che la politica ha carattere strutturale, è quindi duratura, o all’opposto è un intervento *una tantum* o comunque transitorio. Inoltre, nell’ambito degli interventi che almeno tendenzialmente ambiscono ad essere duraturi, erogazione del trasferimento monetario – e delle azioni di sostegno connesse – fino a che la famiglia permane nella condizione di povertà oppure predeterminazione di un limite massimo di permanenza nella misura.

Prospetto 1: *Policy questions* sulle caratteristiche basilari di una misura di contrasto della povertà

A1. Ammissibilità alla misura	Universalismo selettivo (con criterio per fissare la soglia di povertà) vs. restrizione a categorie o vincolo del finanziamento
A2. Entità del trasferimento monetario	Trasferimento monetario variabile (in relazione alla soglia di povertà) vs. fisso
A3. Affiancamento di altri interventi	Presenza vs. assenza di interventi di sostegno sociale e di attivazione al lavoro con condizionalità
A4. Continuità della misura	Continuità nel tempo vs. intervento “una tantum” o comunque transitorio

Una sintesi delle *policy questions* del blocco A è nel Prospetto 1. Evidentemente, quanto più le esperienze esaminate hanno una caratterizzazione che coincide con la – o si avvicina alla – prima alternativa prospettata per ciascuna delle quattro *policy questions* basilari, tanto più è di interesse guardarne le modalità di attuazione. È dunque su questo sottoinsieme di esperienze che si concentra l’approfondimento degli aspetti di gestione, riassunti nelle *policy questions* del blocco B, articolate come segue.

- B1. Criterio per la determinazione del reddito, tipicamente familiare.
- B2. Modalità per identificare e confermare i beneficiari: se centralizzate o gestite tramite i Comuni o tramite il terzo settore o tramite soluzioni miste, di collaborazione fra enti diversi.

- B3. Tempestività dell'erogazione ai beneficiari, intesa in primo luogo come tempo che intercorre dal bando alla prima erogazione e poi come periodicità delle successive erogazioni.
- B4. Attività per individuare falsi positivi e/o falsi negativi: presenza, intensità ed efficacia di azioni tese a identificare falsi positivi (cioè a dire, beneficiari che non sarebbero ammissibili) e falsi negativi (cioè a dire, ammissibili che non hanno fatto domanda).
- B5. Svolgimento di azioni di sostegno sociale e/o di attivazione al lavoro. Oltre alle attività correnti di assistenza sociale e ad azioni per migliorare l'integrazione sociale delle persone, rivestono un rilievo particolare due interventi: quelli miranti all'assolvimento dell'obbligo scolastico (fino a 16 anni, e dal punto di vista sostanziale fino al raggiungimento almeno del titolo di terza media); quelli di attivazione al lavoro – tramite colloqui di informazione, orientamento, offerta formativa specifica, iniziative per l'incontro fra domanda e offerta, ecc. –. Segnatamente per questi due ultimi interventi è di interesse documentare se si configurano come delle condizionalità per i beneficiari.
- B6. Ruolo svolto dai diversi attori: Comune – in particolare i suoi servizi sociali –, Centri per l'impiego, scuole, terzo settore, e lo Stato o la Regione per funzioni di regolazione e controllo.
- B7. Monitoraggio e valutazione degli effetti: se, e in quale modo, siano svolte attività sistematiche di monitoraggio dell'intervento e di valutazione dei suoi effetti – sui livelli e *pattern* di consumo, sulla scolarizzazione, sulla partecipazione al lavoro, su aspetti di integrazione sociale.
- B8. Dimensione dei beneficiari, possibilmente con informazioni abbastanza articolate (numero medio annuo dei beneficiari; tasso dei beneficiari rispetto alla popolazione; caratteristiche distributive salienti dei beneficiari – famiglie e individui –, ecc.).
- B9. Risorse destinate alla politica, in termini di stanziamento pubblico destinato alla misura e di effettivo ammontare della spesa a consuntivo³.

Prospetto 2: Policy questions sugli aspetti di gestione di una misura di contrasto della povertà

B1. Criterio per la determinazione del reddito	Tipicamente familiare, con indicatori della situazione familiare (e scale di equivalenza)
B2. Modalità per identificare e confermare i beneficiari:	Centralizzate o gestite tramite i Comuni o tramite il terzo settore o tramite soluzioni "miste"
B3. Tempestività dell'erogazione ai beneficiari	Come tempo che intercorre dal bando alla prima erogazione e poi come periodicità delle successive erogazioni
B4. Attività per individuare falsi positivi e/o falsi negativi	Presenza, intensità ed efficacia delle azioni tese a identificare falsi positivi e falsi negativi

³ La diffusa abitudine di non accompagnare i progetti con dettagliati piani finanziari, o comunque la scelta di non renderli pubblici, e di essere altrettanto sommarie nelle rendicontazioni di spesa, rende problematica un'analisi disaggregata – per trasferimenti monetari, azioni di sostegno/attivazione, costi di gestione dell'intervento –, che pure sarebbe di grande interesse.

B5. Svolgimento di azioni di sostegno sociale e/o di attivazione al lavoro	Assistenza sociale e azioni per migliorare l'integrazione sociale, interventi miranti all'assolvimento dell'obbligo scolastico, azioni di attivazione al lavoro che si configurano come condizionalità per i beneficiari
B6. Ruolo svolto dagli attori	Comune – in particolare i suoi servizi sociali –, Centri per l'impiego, scuole, terzo settore, e Stato o Regione per funzioni di regolazione e controllo
B7. Monitoraggio e valutazione degli effetti	Se e come siano svolte attività sistematiche di monitoraggio dell'intervento e di valutazione dei suoi effetti
B8. Dimensione dei beneficiari	Numero medio annuo dei beneficiari; tasso dei beneficiari rispetto alla popolazione; caratteristiche distributive salienti
B9. Risorse destinate alla politica	Stanziamiento pubblico destinato alla misura e ammontare della spesa a consuntivo

Le *policy questions* del blocco B sono sintetizzate nel Prospetto 2.

Utilizzando questa griglia di lettura, muoviamo ora all'individuazione delle misure che prenderemo in considerazione e a una loro prima analisi.

2. Una prima classificazione e analisi delle misure

Come già segnalato, i Comuni sono titolari della gestione di interventi e servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini (art. 6 della legge 328/2000, la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali). E, operativamente, essi sono il terminale cruciale dell'insieme degli interventi di *welfare* esistenti. Ma questo insieme di interventi è per un verso frammentato e per un altro verso molto diversificato territorialmente. Inoltre, le risorse finanziarie che fanno direttamente in capo ai Comuni per interventi e servizi sociali, incluse le azioni di contrasto della povertà, sono esigue. Una recente ricostruzione della spesa per la protezione sociale allargata nel 2010 dà una stima, rispetto al PIL, pari al 4% per l'intera area dell'assistenza sociale e allo 0,6% per l'offerta di servizi sociali locali (Aa.Vv, 2011, pag. 6; vedi anche Spano, 2010, pp. 132-133); negli ultimi due anni, poi, tali risorse hanno conosciuto una rilevante contrazione. D'altra parte, in tema di assistenza sociale è venuto progressivamente crescendo il ruolo delle Regioni⁴.

⁴ Il ruolo originariamente conferito all'atto della nascita delle Regioni a statuto ordinario (legge 281/1970) in materia di assistenza sociale già le poneva in una posizione privilegiata per la progettazione di azioni di contrasto ai fenomeni di impoverimento e di esclusione sociale. Il dilatato quadro delle competenze regionali stabilito dalla riforma del titolo V della Costituzione ha offerto ancora maggiori opportunità all'azione delle Regioni favorendone l'iniziativa pur nei limiti di una mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali a livello nazionale (Spano, 2009). L'ultimo rapporto della Commissione di indagine sulla esclusione sociale (CIES, 2012) offre una descrizione tanto rassicurante quanto generica e, per molti versi, edulcorata dichiarando che: «*complessivamente, sono 17 le Regioni italiane che hanno in vigore almeno un provvedimento legislativo in materia di contrasto alla povertà*». Il dato sulle disposizioni legislative non è, tuttavia, risolutivo: i provvedimenti sono di diversa portata, anche molto modesta, e vi è poi notevole variabilità nella loro attuazione. Come avremo modo di mostrare, il quadro delle politiche di contrasto alla povertà operanti oggi in Italia è ben più esiguo, tutt'altro che rassicurante.

Rivolgiamo pertanto l'attenzione ai progetti nazionali e regionali che hanno completato l'iter legislativo e hanno trovato almeno un abbozzo di attuazione, e concentriamo l'analisi sulle seguenti misure:

- Il Reddito minimo di inserimento (RMI) (d.l. 237/1998);
- Il Reddito di cittadinanza (RdC) della Regione Campania (l.r. 2/2004);
- La Promozione della cittadinanza solidale (PCS) della Regione Basilicata (l.r. 3/2005);
- Il Reddito di base (RdB) della Regione Friuli Venezia Giulia (l.r. 6/2006);
- Il Reddito minimo di garanzia (RMG) della Regione Lazio (l.r. 4/2009);
- Il Reddito di garanzia (RG) della Provincia autonoma di Trento (Delibere della Giunta Provinciale n. 2216 del 11 settembre 2009 e n. 1524 del 25 giugno 2010);
- La carta acquisti o social card (SC) (legge 133/2008) e la sperimentazione della nuova social card (SCS) (legge 35/2012).

Guardiamo dunque a due misure nazionali (la seconda delle quali a sua volta si biforca), peraltro lontane nel tempo – agli estremi di questi ultimi quindici anni – così come nella filosofia che le ispira, e a cinque esperienze regionali, anch'esse parecchio diverse l'una dall'altra, che decollano tra il 2004 e il 2009, qualche anno dopo la riforma del titolo V della Costituzione⁵.

Sulla scorta delle *policy questions* basilari, conviene partire dalla differente impostazione assunta nel definire i beneficiari degli interventi di spesa (A1). Un primo elemento selettivo è riconducibile alla richiesta di un requisito di residenza. Nelle misure circoscritte territorialmente – tutte, esclusa la SC –, al fine di arginare fenomeni migratori ispirati dalla possibilità di beneficiarne sono sempre previsti dei requisiti di residenza antecedente alla richiesta dell'intervento. Il criterio disposto dal primo intervento nazionale, il RMI, differenzia la durata della residenza in relazione alla cittadinanza: ai cittadini dei paesi dell'UE sono richiesti almeno 12 mesi di residenza nei Comuni che effettuano la «sperimentazione», mentre i mesi salgono a 36 per i cittadini di paesi extra-UE o per apolidi. Va sottolineato che il RMI sancisce un principio di grande rilievo: il criterio per l'ammissibilità è la residenza, non la cittadinanza. A questo principio si sono conformate tutte le misure regionali di reddito minimo considerate, sia pure con vincoli variabili: residenza da almeno 12 mesi in Friuli Venezia Giulia, da 24 in Basilicata e Lazio, da 36 nella Provincia di Trento, da 60 mesi in Campania. Questo orientamento viene bruscamente abbandonato dalla social card (SC), che introduce il ben più stringente – e discriminatorio – requisito della cittadinanza. Il ritorno a un criterio imperniato sulla residenza si ha, peraltro, con la nuova social card sperimentale (SCS), della

⁵ Per esigenze di sintesi, non prendiamo in considerazione due esperienze di reddito minimo tra le più consolidate e apprezzabili: il minimo vitale operante in Valle d'Aosta dal 1994 (Scaglia, 2010) e il sistema di assistenza economica e sociale operante nella Provincia autonoma di Bolzano dal 1973, che include anche il reddito minimo di inserimento (Critelli, 2010). Si tratta di esperienze realizzate in contesti peculiari (Regioni a statuto speciale, con dimensioni del bisogno relativamente contenute e dotazione di risorse relativamente elevata). Inoltre, per parecchi versi esse possono essere accostate alla più recente esperienza del RG della Provincia autonoma di Trento, sulla quale fermiamo l'attenzione.

quale potranno beneficiare anche i cittadini comunitari e i cittadini extracomunitari titolari di un «permesso CE per soggiornanti di lungo periodo» (la cosiddetta “carta di soggiorno”)⁶.

Il secondo, cruciale spartiacque fra le misure di contrasto della povertà che consideriamo è l’aderenza o meno al criterio dell’universalismo selettivo (A1), considerato sotto due altri profili: (i) se l’accesso alla misura sia previsto per i residenti/cittadini che, dati i parametri adottati, sono considerati “poveri”, ovvero, se sia ristretto a categorie di soggetti poveri identificate sulla base di criteri demografici o di altre caratteristiche personali; (ii) se la misura sia erogata a tutti coloro che, fissati i criteri, ne risultino ammissibili, ovvero sia ristretta a quanti, sulla scorta di una graduatoria, risultino al di sopra di una soglia di indigenza, ben più severa di quella che porta a qualificare i “poveri”, dettata dal vincolo del finanziamento.

Quanto al primo profilo, due misure sono ristrette a specifiche categorie. L’accesso alla SC è circoscritto a famiglie con figli fino a 3 anni e a cittadini con più di 65 anni. Alla base del RMG del Lazio c’è un requisito connesso alla condizione occupazionale: essere una persona disoccupata o in cerca di prima occupazione iscritta a un Centro per l’impiego (e non aver maturato i requisiti per il trattamento pensionistico)⁷; il che, si noti, sposta il fuoco dalla condizione di povertà dalla famiglia a quella della persona.

Un requisito reddituale è ovviamente sempre previsto, per discriminare i “poveri” dai “non poveri”. È interessante notare, peraltro, come vi sia una marcata variabilità nelle definizioni del reddito familiare e delle soglie di povertà. Si passa, infatti, dalla somma dei redditi riferiti al nucleo familiare – composto dal richiedente, dalle persone con le quali convive e da quelle considerate a suo carico ai fini Irpef⁸ – prevista dal RMI, con soglia fissata inizialmente, per il 1998, a 500.000 lire mensili per una persona e incrementata per nuclei familiari di dimensioni maggiori secondo una scala di equivalenza, a procedure e quantificazioni decisamente differenti. La soglia di povertà del nucleo familiare è di 5.000 euro annui per la Campania: si noti, indipendentemente dalla dimensione della famiglia. Nel caso della Basilicata l’individuazione delle soglie per l’accesso ai benefici del PCS fa riferimento al reddito risultante dall’indicatore della situazione economica equivalente (Isee)⁹; il trasferimento monetario parte da 3.961 euro per un nucleo formato da una

⁶ Quello dei requisiti di residenza resta un tema molto delicato. Vale la pena di ricordare che la Regione Friuli Venezia Giulia si è trovata a fronteggiare una procedura di infrazione promossa dalla Commissione europea contro la normativa regionale in materia sociale. L’azione promossa da Bruxelles aveva preso di mira la incongrua varietà, in termini di anzianità della residenza, dei requisiti di accesso a diverse prestazioni sociali. Infatti, si era venuta a determinare (e non solo nel Friuli, per la verità) una situazione in cui, per accedere a sussidi quali la “Carta famiglia”, il bonus bebè, gli assegni di studio – o per accedere alle graduatorie dell’edilizia popolare – i requisiti in termini di anni di residenza andavano da un minimo di 5 fino a un massimo di 10 anni. A fronte della procedura promossa dalla Commissione europea, la Regione è intervenuta con la l.r. 16/2011, che ha fatto ordine fissando per l’accesso ai servizi sociali un unico requisito di residenza di 2 anni per cittadini italiani, comunitari ed extra-comunitari titolari di “carta di soggiorno” o dello status di rifugiati o di protezione sussidiaria. La stessa legge regionale, poi, ha esteso l’accesso agli extra-comunitari titolari di carta di soggiorno non inferiore a un anno, innalzando però il requisito di anzianità residenziale a 5 anni, dei quali 2 in regione. Quest’ultima disposizione è stata peraltro impugnata del Governo italiano, ed è ora al vaglio della Corte Costituzionale.

⁷ Sono inclusi inoltre due altri, piccoli insiemi di ammissibili: «i lavoratori precariamente occupati [...] e i lavoratori privi di retribuzione», così come definiti all’art. 2, sub d) ed e), della stessa l.r. 4/2009.

⁸ I redditi da lavoro, al netto di ogni ritenuta, sono considerati per il 75%.

⁹ D.Lgs. 109/1998 e successive modificazioni.

persona e varia poi in relazione alla composizione del nucleo familiare secondo un'opportuna scala. Per il RdB del Friuli Venezia Giulia è stato elaborato uno specifico indicatore della capacità economica equivalente, denominato CEE, e la soglia per l'accesso è stata posta pari a 5.000 euro. Anche la Provincia autonoma di Trento ha adottato uno specifico indicatore della condizione economica familiare equivalente, denominato ICEF¹⁰, fissando una soglia di accesso pari a 6.500 euro. Radicalmente diverso è il caso del Lazio: il riferimento è al reddito *personale* imponibile dell'iscritto/a ai Centri per l'impiego, che non deve essere superiore a 8.000 euro¹¹.

Quanto al secondo profilo dell'universalismo selettivo (A1), la distinzione basilare è se, una volta individuata la platea dei "poveri", il sostegno monetario vada a tutti oppure sia ristretto, sulla scorta di una graduatoria decrescente del livello di indigenza, a quanti risultino al di sopra di una soglia, più bassa – tipicamente parecchio più bassa – della soglia di povertà, dettata dal vincolo del finanziamento. In effetti tutte le misure di contrasto della povertà, essendo poste in capo ad amministrazioni pubbliche, sono sottoposte all'operare di un vincolo di bilancio. Una misura mirata a contrastare il fenomeno della povertà dovrebbe poter garantire a tutti i soggetti ammissibili di beneficiare dell'intervento, il che, tra l'altro, consentirebbe un'accessibilità (così come il suo venir meno) pressoché continua nel tempo – al variare delle condizioni economiche della famiglia – e una tempestiva erogazione "a sportello". Operativamente ciò richiede una dotazione iniziale di risorse congrua oppure l'esplicita possibilità di adeguamento della dotazione finanziaria necessaria, possibilità peraltro prevista solo nel caso del RG della Provincia di Trento. Quando vi è il vincolo del finanziamento sottodimensionato, invece, si procede forzatamente per bandi e conseguenti graduatorie, determinando il livello di accesso, quindi i beneficiari, in relazione ai fondi disponibili. Nella prima categoria si collocano il RMI, la SC (sia pur nella sua angustia categoriale e nell'esiguità del sostegno monetario), il RdB del Friuli Venezia Giulia e il RG della Provincia di Trento. Operano, invece, secondo la logica "a bando", quindi con la formazione di graduatorie, il RdC della Campania, il PCS della Basilicata, il RMG del Lazio e, di massima, la social card sperimentale (SCS). La logica delle graduatorie ha posto in evidenza diversi aspetti critici, di alcuni dei quali diremo nel seguito.

Osservando la natura e la quantificazione dell'intervento, è possibile identificare altri due importanti spartiacque. Da un lato, essi consentono di distinguere le politiche che prevedono un trasferimento monetario variabile, il quale integri il reddito familiare fino alla soglia di povertà stabilita (o copra almeno parte del divario, che è comunque il termine di riferimento per definire l'entità del trasferimento) oppure, all'opposto, un'erogazione in cifra fissa (A2). Dall'altro lato essi differenziano le misure che prevedono la sola erogazione monetaria da quelle che la affiancano con interventi di sostegno sociale e/o di attivazione al lavoro (A3).

Posto che una politica di contrasto della povertà comporta sempre un trasferimento monetario, sia la carta acquisti (SC) che il RdC della Campania e il RMG del Lazio agiscono con una erogazione monetaria in cifra fissa – pari rispettivamente, per un anno, a 480 euro per la SC, 4.200

¹⁰ Sugli indicatori CEE e ICEF forniamo qualche ulteriore ragguglio rispettivamente nelle sezz. 3.2 e 3.3.

¹¹ Tipicamente, si guarda al reddito nell'anno precedente quello per il quale si fa domanda della misura.

euro per il RdC della Campania e 7.000 euro per il RMG del Lazio¹² –, trascurando il potenziale di iniquità distributiva che questa scelta comporta tra chi è molto vicino e chi invece è molto lontano dalla soglia di povertà, così come tra chi vive da solo o in un nucleo familiare numeroso. Diversamente dalla SC (per la quale la scelta può forse risultare comprensibile, ammesso che se ne condivida il palese schierarsi sul versante della beneficenza, attestato dall'esiguità del trasferimento), sia per il RdC della Campania che per il RMG del Lazio una parte di questa rigidità avrebbe potuto, o meglio dovuto, essere temperata dall'integrazione del trasferimento monetario con altri interventi previsti dalla rispettive leggi istitutive. Nel primo caso la soluzione era abbozzata, col rimando alla necessità di inserire il RdC nella programmazione dei piani di zona, per agevolare una gestione integrata del sistema di interventi. Per parte sua, la legge laziale richiamava esplicitamente la responsabilità degli enti locali, definendo «benefici indiretti» – peraltro tutti in chiave di ulteriore sostegno del reddito e non di attivazione – che essi avrebbero dovuto assicurare ai beneficiari attraverso una serie di interventi quali la circolazione gratuita sui mezzi pubblici, la gratuità dei libri di testo scolastici, l'ingresso ad attività e servizi di carattere culturale ricreativo o sportivo, fino a contributi al pagamento del canone di locazione e delle forniture di pubblici servizi. Entrambe queste indicazioni non hanno, tuttavia, trovato seguito.

Sempre sul versante della quantificazione del sostegno monetario, la scelta in favore di un trasferimento che integri il reddito familiare fino alla soglia di povertà informa sia la sperimentazione del RMI che alcune misure regionali: il PCS della Basilicata (dove l'integrazione porta il reddito familiare equivalente prossimo alla soglia), il RdB del Friuli Venezia Giulia e il RG di Trento. Queste misure sono anche accomunate dal fatto che, sia pure con specificazioni in parte diverse – e con differenze forse ancora maggiori nella realizzazione – esse prevedono interventi di attivazione che richiedono la sottoscrizione da parte del beneficiario di un patto, vincolante a pena di decadenza dalla misura.

A un analogo criterio di integrazione del reddito familiare si ispira anche la SCS, seppur in maniera parziale (data la soglia di reddito molto bassa fissata per l'ammissibilità: un Isee non superiore a 3.000 euro): l'integrazione, infatti, varia soltanto in funzione del numero dei componenti il nucleo familiare. Quanto a interventi di sostegno sociale e di attivazione, spetta poi ai Comuni, che erogheranno la SCS, affiancarli al trasferimento monetario.

Indubbiamente la lotta alla povertà può avere successo soltanto agendo su più dimensioni: quella del sostegno economico, quella dell'inserimento lavorativo, quella dell'integrazione sociale perseguita su diversi piani. Si tratta di uno spartiacque di fondamentale importanza, rispetto al quale è bene essere consapevoli che il successo di una misura di contrasto della povertà non può tradursi né nella conquista di una condizione di autonomia da parte di tutti i poveri né, tanto meno, nella duratura garanzia del sussidio a tutti i poveri, a prescindere dalla loro assunzione di impegni per (ri)entrare nella vita attiva. I fattori che danno luogo a una condizione di povertà sono molti e, sovente, persistenti. L'azione di contrasto della povertà deve dunque diventare capace di distinguere

¹² Nel caso del Lazio, per la verità, esiste anche un'ipotesi di erogazione variabile che riduce l'importo erogato in proporzione alla presenza – e all'ammontare – di redditi, ipotesi che vale per beneficiari con lavori discontinui.

il sottoinsieme dei poveri composto da anziani, persone con disabilità o prolungati problemi di salute, ecc., dai beneficiari che sono in grado di realizzare, sia pure in misura e forme differenziate, una partecipazione alla vita attiva. Per i primi l'intervento sarà di politica sociale passiva, funzionale a garantire le risorse economiche essenziali per uno standard di vita accettabile e una dignitosa integrazione sociale. Per i secondi, invece, è possibile, e necessario, agire con politiche di attivazione, che tra l'altro contengano il disincentivo al lavoro derivante dall'effetto reddito prodotto dal trasferimento monetario. In questi casi ha senso porre in essere interventi contraddistinti da obblighi reciproci – dell'amministrazione pubblica e dei beneficiari –, con penalità per la non ottemperanza da parte di questi ultimi.

Nel panorama delle misure di contrasto della povertà nostrane questa dimensione di efficace attivazione non trova molti riscontri. Pesa negativamente, soprattutto, lo scarto fra leggi sul reddito minimo enfatiche da un lato, e dall'altro lato le debolezze nella specificazione operativa dell'intervento e l'esiguità delle risorse, finanziarie e umane, messe in campo. I casi della Campania e del Lazio sono emblematici. Si pensi, ad esempio, all'azione contro la povertà della Campania: collocata fra la titolazione più ambiziosa che si possa utilizzare – «reddito di cittadinanza»: un reddito universale, non selettivo, slegato da qualsiasi obbligo –, un piano di attuazione costretto da un forte vincolo del finanziamento e informato a criteri a dir poco non convincenti, una situazione economica e sociale drammaticamente deteriorata, essa ha finito per assumere i caratteri di un sussidio per pochi – i nuclei familiari beneficiari sono stati il 15% degli ammissibili –¹³. Cambiato quel che si deve cambiare, analoghe considerazioni valgono per il RMG del Lazio, che ci offre un altro spaccato istruttivo. Sul fronte delle condizionalità la legge laziale appare tanto ambiziosa quanto velleitaria: a fronte di un disoccupato che riceva un'offerta di lavoro, nel disciplinare il legame tra diritto al RMG e adesione all'offerta di lavoro essa introduce la nozione di «congruità» che deve avere l'offerta perché il suo rifiuto porti alla decadenza dalla misura¹⁴. Nelle intenzioni del legislatore laziale, la congruità tutela il lavoratore contrastando la perdita di reddito e di capitale umano provocata da un collocamento a prescindere dal precedente salario e dalle competenze (Gobetti, 2012). Preoccupazione in astratto condivisibile: ma rimarcata con una sorprendente unilateralità, mentre è ben nota la debolezza degli obblighi tipicamente previsti nel “patto di servizio” di un iscritto a un Centro per l'impiego e la legge è silente sulle politiche di attivazione.

Insieme con l'acuirsi delle ristrettezze di bilancio, queste incoerenze hanno gravato sull'esito del RdC campano e del RMG laziale: generando aspettative irrealistiche, un sovraccarico amministrativo per gli enti erogatori soprattutto nelle due metropoli – per il gran numero delle

¹³ Sul tema si può fare riferimento alla documentata analisi di Agodi e De Luca Picione (2010). Fa in parte eccezione l'esperienza del Comune di Napoli, che ha gestito l'intervento autonomamente, ha coinvolto nel processo di gestione il Dipartimento di Sociologia dell'Università di Napoli ed ha mobilitato il cosiddetto “privato sociale” in programmi di accompagnamento sociale dei nuclei ammessi alla misura (vedi Gambardella, 2010).

¹⁴ Così il comma 6 dell'art. 6 della l.r. 4/2009: «Non opera la decadenza [dalle prestazioni] nella ipotesi di non congruità della proposta di impiego, ove la stesa non tenga conto del salario precedentemente percepito dal soggetto interessato, delle professionalità acquisite, della formazione ricevuta e del riconoscimento delle competenze formali e informali in suo possesso, certificate dal centro per l'impiego territorialmente competente attraverso l'erogazione di un bilancio di competenze».

domande –, un allungamento nei tempi di erogazione, la torsione dei due interventi in mero sussidio per pochi, tensioni sociali e la frustrazione degli esclusi; in definitiva decretandone l'insuccesso¹⁵.

Concludiamo l'analisi delle *policy questions* basilari guardando alla dimensione temporale (A4). La natura dei bisogni con i quali ci si confronta richiederebbe politiche strutturali, durature. In questa prospettiva, le esperienze italiane che stiamo considerando mostrano, nell'insieme, forti debolezze, riassumibili nel fatto che sinora hanno spesso trovato ostacoli insormontabili nell'andare oltre la fase sperimentale. Oggi, infatti, l'unica misura ancora pienamente attiva dopo la sperimentazione è il RG della Provincia di Trento. Attive sono poi il PCS della Regione Basilicata (del quale, essendo co-finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, servirà peraltro capire cosa accadrà con il nuovo ciclo della programmazione comunitaria 2014-2020) e la SC, per la quale non si conoscono tuttavia gli orientamenti in ordine al finanziamento dal 2014¹⁶.

Un elemento significativo di questa sorta di precarietà delle politiche di contrasto della povertà si può riconoscere, sia pur con la cautela del caso, anche dalla fissazione della durata massima di permanenza nella misura. Normalmente la durata massima è di 12 mesi, con una variante estensiva in Basilicata dove arriva fino a 24 mesi e, all'opposto, con una limitazione a 4 mesi nella Provincia di Trento, peraltro estendibili fino ad un massimo di 16 mesi nell'arco di due anni permanendo le condizioni di ammissibilità (e anche oltre, previo parere dei servizi sociali, per persone non abili al lavoro). La cautela si impone perché alla base della fissazione di queste durate vi può essere la preoccupazione del decisore pubblico di un rischio di deriva della misura, che, difficile da gestire sul terreno delle condizionalità, potrebbe lasciar consolidare comportamenti opportunistici. Tuttavia, l'orientamento è rivelatore anche della carenza di un orizzonte di lungo periodo, che porterebbe inevitabilmente a interrogarsi sul diverso taglio che una politica di contrasto della povertà dovrebbe avere nei confronti di diversi insiemi di destinatari e delle diverse dimensioni della condizione di povertà (strutturale piuttosto che temporanea) richiamate anche in precedenza.

Dalla ricognizione condotta usando come griglia le *policy questions* basilari (blocco A), emerge con chiarezza come non tutti gli interventi proposti negli ultimi quindici anni come strumenti per la lotta alla povertà rispondessero alle condizioni richieste almeno per aspirare ad affermarsi come politiche adeguate all'obiettivo. Non nel loro disegno per via normativa; ancor meno nella loro realizzazione¹⁷. L'analisi sin qui svolta trova un utile compendio, e informazioni integrative, nel Prospetto 3, nel quale, per consentire una corretta – e immediata – comparazione degli interventi, gli aggregati monetari sono tutti riferiti all'anno e sono espressi in euro a prezzi costanti, anno 2011. Letto anche nel senso delle righe, cioè focalizzando l'attenzione di volta in volta su una delle misure esaminate, esso appare illuminante.

¹⁵ Il RdC campano, introdotto nel 2004 a titolo sperimentale per un triennio, venne teoricamente rinnovato per due trienni, ma chiuso nel giugno 2010. Il RMG laziale, introdotto a titolo sperimentale nel 2009 per 5 anni, viene interrotto dopo un anno.

¹⁶ Si appresta a decollare, poi, in chiave sperimentale e per un solo anno, la SCS.

¹⁷ Fatta salva l'affermazione di grandi principi, che tipicamente trova posto in carte costituzionali o in "dichiarazioni" simili, una norma vale per quello che produce, molto meno – o per niente – per quel che proclama.

Prospetto 3: Sinossi delle caratteristiche basilari delle misure nazionali e regionali di contrasto della povertà (importi annui in € a prezzi 2011)

Misure	Periodo	Caratteristiche basilari			
		<i>Universalismo selettivo (con soglia di povertà) vs. restrizione a categorie o vincolo del finanziamento</i>	<i>Trasferimento monetario variabile (in relazione alla soglia di povertà) vs. fisso</i>	<i>Presenza di interventi di sostegno sociale e di attivazione al lavoro con condizionalità</i>	<i>Continuità nel tempo vs. intervento “una tantum” o comunque transitorio</i>
Nazionali					
Reddito minimo di inserimento (RMI)	Dal 1999 al 2003	Universalismo selettivo: - residenza di 12 mesi per cittadini di stati dell'UE, di 36 mesi per quelli non dell'UE o apolidi - reddito familiare imponibile a fini Irpef inferiore a €4.059 equivalenti (rivalutati annualmente) - patrimoni mobiliari o immobiliari come possibile criterio di esclusione	Trasferimento monetario variabile che porta il reddito familiare equivalente alla soglia di povertà	Interventi di integrazione sociale e attivazione nel mercato del lavoro personalizzati con condizionalità (accettazione del programma di integrazione e della eventuale offerta di lavoro), applicati in modo discrezionale dai diversi Comuni	« Sperimentazione » in 39 Comuni nel 1999-2000, poi estesa ad altri 267 Comuni (componenti di patti territoriali che includevano alcuni dei 39 Comuni) e conclusa definitivamente nel 2004
Carta acquisti o social card (SC)	Dal 2009 al 2012	Limitata ai cittadini italiani . Categoriale in base al requisito anagrafico , con ammissibilità ristretta a (i) famiglie con figli fino a 3 anni e (ii) persone con più di 65 anni Reddito Isee inferiore a €6.162 (rivalutati annualmente)	Trasferimento monetario fisso di €480 annui , accreditati bimestralmente, con vincoli all'utilizzazione (non rivalutati)	Non previsti	Misura strutturale con vincolo sulla durata del finanziamento, dipendente dagli stanziamenti del bilancio statale e da donazioni e liberalità
Nuova social card sperimentale (SCS)	Dal 2013	Selezione “a bando”: - residenza di 1 anno per cittadini di stati della UE e per extra-comunitari “lungo soggiornanti” - reddito: Isee inferiore a €3.000 - requisiti familiari: almeno un componente con meno di 18 anni - requisiti lavorativi: senza lavoro tutti i componenti in età lavorativa	Trasferimento monetario variabile in ragione della numerosità del nucleo familiare “ristretto”: annualmente, € 2.772 per un nucleo di 2 persone, € 3.372 per un nucleo di 3, € 3.972 per un nucleo di 4, € 4.848 per i nuclei di 5 o più componenti.	Attivazione prevista a carico dei Comuni, con progetto personalizzato sottoscritto dal beneficiario e vincolante a pena di decadenza dal beneficio	Sperimentazione circoscritta ai 12 Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti per attuazione di progetti personalizzati, <i>social experiment</i> con trattati pari a metà ÷ 2/3 dei nuclei beneficiari

Regionali					
Campania: Reddito di cittadinanza (RdC)	Dal 2004 al 2010	Residenza nella regione da 60 mesi Reddito familiare inferiore a € 5.725	Trasferimento monetario fisso di €4.809 annui , pagati mensilmente	Previsto l'impegno a seguire i percorsi di inserimento, di fatto (con eccezione del comune di Napoli) mai attuato	Sperimentazione triennale (2004-2006) prorogata due volte, ma interrotta nel 2010
Basilicata: Programma di promozione della cittadinanza sociale (PCS)	Dal 2007 a oggi	Selezione "a bando": - residenza da 24 mesi - reddito Isee inferiore a €3.961	Trasferimento monetario variabile che porta il reddito familiare equivalente prossimo alla soglia di povertà, con un tetto massimo (es. € 3.906 per famiglie con un solo componente)	Prevista la firma del beneficiario su un patto vincolante a pena di decadenza dal beneficio	Sperimentazione biennale, rinnovata per un altro biennio. Attualmente, in attesa di conferme dalla programmazione del FESR
Friuli-Venezia Giulia: Reddito di base per la cittadinanza (RdB)	Dal 2007 al 2008	Universalismo selettivo con forti caratteri di temporaneità per sostenere progetti di autonomia personalizzati. Richiesti: - residenza da almeno 12 mesi in regione - reddito CEE inferiore a €5.425 equivalenti	Trasferimento monetario variabile che porta il reddito familiare equivalente alla soglia di povertà, per un massimo di 24 mesi	Prevista la firma del beneficiario su un patto vincolante a pena di decadenza dal beneficio	Sperimentazione interrotta dopo meno di un anno dei 5 previsti
Lazio: Reddito minimo di garanzia (RMG)	Dal 2009 al 2010	Categoriale "a bando": ristretto a persone disoccupate o in cerca di prima occupazione iscritte a un CpI (più lavoratori precariamente occupati e lavoratori senza retribuzione) Richiesti, inoltre: - residenza da 24 mesi - reddito personale imponibile inferiore a €8.344	Trasferimento monetario fisso di €7.301 annui (eccezione fatta per i lavoratori discontinui, per i quali vale la differenza tra reddito e soglia)	Attivazione prevista, ma non realizzata , di prestazioni indirette da parte di Comuni e Province. Rinvio agli obblighi conseguenti all' iscrizione a un CpI , ma esclusione della decadenza se l'offerta di lavoro rifiutata non è «congrua».	Sperimentazione , interrotta dopo 1 anno di 3 previsti
Provincia Autonoma di Trento: Reddito di garanzia (RG)	Dal 2009 a oggi	Universalismo selettivo: - residenza da 36 mesi nella provincia di Trento - reddito ICEF inferiore a € 6.780 equivalenti (non rivalutati)	Trasferimento monetario variabile che porta il reddito familiare equivalente alla soglia di povertà	Patto di servizio con l'Agenzia del Lavoro, pena la decadenza dal programma Progetto di integrazione sociale per soggetti con problematiche particolari	Misura strutturale , soggetta a modificazioni e adeguamenti e rifinanziata annualmente

A valle di questa analisi, operiamo quindi una partizione delle esperienze sin qui considerate. Nella prospettiva dell'adozione di una persuasiva misura nazionale di contrasto della povertà improntata all'universalismo selettivo e alle altre caratteristiche delineate nella pagine di apertura, concentriamo l'approfondimento degli aspetti operativi sugli interventi che più possono tornare utili per apprendere positivamente dall'esperienza. Tralasciamo, quindi, gli interventi della Campania e del Lazio, decisamente distanti dal nostro obiettivo. E tralasciamo anche il programma di promozione della cittadinanza sociale della Regione Basilicata, che pure per molti aspetti è di indubbio interesse, perché anch'esso opera col vincolo dello stanziamento, il che porta alla formazione di un graduatoria di famiglie ammissibili e alla selezione di un sottoinsieme di beneficiarie¹⁸. In definitiva, fermiamo l'attenzione sul RMI, sul RdB del Friuli Venezia Giulia e sul RG di Trento; ad essi aggiungiamo poi la SC, e la SCS che si avvia ad affiancarla, per la dimensione nazionale e per il solido impianto organizzativo sul quale poggia.

3. La rivisitazione delle esperienze più significative

3.1 Il reddito minimo di inserimento (RMI)

3.1.1 Una sintetica presentazione della misura

Il Reddito Minimo di Inserimento (RMI) venne istituito in via sperimentale in 39 Comuni italiani con la legge finanziaria per il 1999, nel quadro delle indicazioni del rapporto della "Commissione Onofri", istituita dal primo governo Prodi (1996-1998) all'avvio della legislatura. Un ampliamento della sperimentazione si ebbe poi nel 2001 e il numero di Comuni coinvolti fu esteso a 306 (legge 328/2000). Esso fu poi definitivamente abbandonato alla fine del 2004, dopo che il governo Berlusconi (2001-2006) aveva stabilito la sua (nominalistica) evoluzione nel Reddito di ultima istanza, senza però provvedere alla sua definizione e implementazione¹⁹.

L'introduzione del RMI costituì uno dei punti cardine di una serie di iniziative volte a innovare il sistema di *welfare* del nostro paese. Esso cercava di intaccare consolidate arretratezze del sistema di protezione sociale italiano, combinando un'erogazione monetaria volta a fronteggiare le situazioni di grave povertà economica a progetti di reinserimento sociale e/o lavorativo finalizzati a superare la situazione di non autosufficienza economica. Inoltre, il RMI si presentava come una misura di lotta alla povertà finanziata attraverso la fiscalità generale, che per la prima volta risultava di stampo universalistico e, al tempo stesso, selettiva. Con questo intervento si intendeva avviare il

¹⁸ La frazione di famiglie beneficiarie sulle ammissibili è peraltro abbastanza consistente, dell'ordine del 43% (Regione Basilicata, 2008; Abusi e Nigro, 2010). Una ulteriore difficoltà emersa nell'esperienza del PCS è riconducibile alla mancanza di opportunità di lavoro in Basilicata, che ha lasciato percentuali significative di beneficiari "parcheggiati" nei percorsi formativi o inseriti nel mondo del lavoro solo grazie a forti riduzioni, temporanee, del costo del lavoro (Abusi, 2009).

¹⁹ L'unica esperienza riferibile al reddito di ultima istanza è quella della Regione Veneto, che ha utilizzato questa soluzione per non interrompere l'esperienza avviata dal Comune di Rovigo fin dalla prima sperimentazione del RMI (Spano, 2009).

superamento dell'impianto settoriale degli interventi contro la povertà operanti sino ad allora in Italia²⁰.

Il RMI si fondava su un'integrazione monetaria variabile a seconda delle condizioni economiche dei beneficiari. Il trasferimento era pari alla differenza tra la situazione economica familiare e una soglia di povertà fissata per il 1998 in 500.000 lire mensili per una persona, incrementata in maniera predeterminata negli anni successivi per far fronte all'aumento del costo della vita. Il valore soglia per famiglie di diverse dimensioni era stabilito sulla base di una scala di equivalenza basata sul numero dei componenti il nucleo familiare. Il pagamento avveniva mensilmente e ai fini fiscali l'integrazione del reddito era equiparata alle pensioni sociali.

Come anticipato, la misura prevedeva progetti di accompagnamento dei beneficiari, la cui attuazione spettava ai Comuni, per i quali erano stabiliti impegni nell'organizzazione del servizio di gestione del RMI e nella predisposizione e realizzazione dei programmi di integrazione sociale.

Questa componente di attivazione era parte fondamentale del disegno del RMI, inteso come misura di contrasto di situazioni di marginalità non solo in una prospettiva monetaria, ma anche nell'ottica dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale. In linea di principio questi interventi dovevano essere svolti da ciascun membro della famiglia beneficiaria, pena la sospensione o l'esclusione dal programma.

Tali interventi dovevano inoltre essere progettati in modo specifico per far fronte alle esigenze del singolo beneficiario. Per i minori, ad esempio, potevano prevedere l'accompagnamento durante gli anni di obbligo scolastico, in modo da evitare fenomeni di abbandono e/o percorsi formativi professionalizzanti in grado di favorire l'indipendenza economica attraverso l'ingresso nel mercato del lavoro. Al reinserimento lavorativo era rivolta particolare attenzione, soprattutto con riferimento ai soggetti beneficiari in età attiva e idonei al lavoro. Per questi soggetti era obbligatoria l'iscrizione ai Centri per l'impiego (nel seguito, CpI) e la partecipazione alle attività da essi proposte, come corsi di formazione professionale o, se necessario, di alfabetizzazione. Pena l'esclusione dal programma, i beneficiari dovevano accettare un'eventuale offerta di lavoro proposta dai CpI. Per incentivare il reingresso nel mercato del lavoro anche di persone in forte condizione di marginalità si incentivavano forme di lavoro protetto o socialmente utile (tirocini presso gli uffici comunali, mantenimento di parchi pubblici, collaborazione nelle mense scolastiche, ecc.), anche coadiuvate da supporto nelle incombenze di cura domestica, specialmente per madri sole. Dal punto di vista dell'inclusione sociale i progetti prevedevano solitamente la partecipazione ad attività di volontariato e associazionismo, nonché percorsi di riabilitazione per persone con disabilità o soggette all'abuso di sostanze illecite (Sacchi e Bastagli, 2005).

Il RMI era rivolto ai soggetti residenti nei Comuni soggetti alla sperimentazione da almeno 12 mesi, estesi a 36 per i cittadini di stati non UE. L'ammissibilità al RMI anche di cittadini non italiani, purché residenti (dalle durate appena dette) nei Comuni inclusi della sperimentazione,

²⁰ Va ricordato che la misura più simile ad un reddito minimo garantito a livello nazionale era ed è tutt'ora rappresentata dalle pensioni sociali, che sono, di fatto, l'unico paracadute contro la povertà monetaria, ma solo per la popolazione con più di 65 anni, con insoddisfacenti capacità di *targeting*, dato che solo il 50% dei beneficiari di pensione sociale si trova al di sotto della linea di povertà (Baldini, Bosi e Toso, 2000).

conferma la natura universale della misura e l'intento del legislatore di contrastare la formazione di trappole di povertà per categorie di persone particolarmente a rischio quali gli immigrati.

3.1.2 La soglia di povertà e la prova dei mezzi

La misura della condizione economica delle famiglie rappresenta un nodo cruciale nella definizione di ogni programma di contrasto della povertà, dato che concorre a definirne il requisito chiave per l'ammissione. A questo riguardo, va innanzitutto chiarito che, a differenza di altre misure che verranno esaminate nel seguito, la condizione patrimoniale veniva considerata come criterio di ammissibilità e non come una delle componenti che concorrono al calcolo della condizione economica. Infatti, per essere ammessi al RMI, i richiedenti dovevano essere privi di patrimonio sia mobiliare (titoli di stato, azionari, obbligazionari, di deposito, ecc.) che immobiliare, con l'esclusione della prima casa, intesa come quella adibita a residenza principale e con valore comunque non eccedente una certa soglia indicata dal singolo Comune.

Per quanto riguarda il calcolo della condizione economica, esso si basava sulla somma dei redditi presentati in sede di dichiarazione fiscale. I redditi da prendere in considerazione erano quelli riferiti al nucleo familiare, composto dal richiedente, dalle persone con le quali conviveva e da quelle considerate a suo carico ai fini dell'Irpef. In particolare, va notato che tra i vari tipi di reddito quelli da lavoro erano conteggiati in modo diverso, concorrendo solo per il 75% del loro ammontare.

Tuttavia, muovendo dal margine di manovra loro lasciato, i Comuni applicarono il decreto istitutivo del RMI in maniera diversificata, in parecchi casi disattendendone in parte le disposizioni. Alcune amministrazioni locali utilizzarono scale di equivalenza diverse da quella prevista, altre modificarono le soglie di povertà per adattarle al contesto socio-economico, altre ancora arrivarono ad adottare – almeno nella prima fase della sperimentazione – i criteri di calcolo della condizione economica secondo l'Isee (Ministro della Solidarietà Sociale, 2007). La discrezionalità lasciata ai – o meglio, per molti versi dilatata dai – Comuni si manifestò anche nell'applicazione di ulteriori detrazioni alla somma dei redditi qualora alcune spese (come il canone di locazione, il mutuo per la casa di abitazione, le spese mediche) fossero ritenute particolarmente onerose per le famiglie. Di fatto, metà delle amministrazioni comunali coinvolte nella sperimentazione applicarono detrazioni per l'affitto, con importi variabili. Alcuni Comuni applicarono la detrazione del 25%, prevista dal decreto attuativo per i soli redditi da lavoro, anche ai redditi da pensione.

V'è da notare, inoltre, che sempre ai Comuni era stata demandata la definizione di "criteri di priorità", ammettendo cioè discrezionalità nell'identificare categorie di soggetti particolarmente bisognose nel caso lo stanziamento assegnato imponesse razionamento. Come risultato, alcuni Comuni definirono criteri di preferenza a prescindere da un previo vaglio dell'inadeguatezza dello stanziamento rispetto ai potenziali beneficiari (inadeguatezza che, peraltro, non si manifestò): alcuni diedero priorità all'emergenza abitativa, altri privilegiarono la povertà "rurale", di fatto intaccando la logica universalistica del RMI.

È evidente che lasciare ampi spazi di manovra alle amministrazioni locali in aspetti cruciali – come la prova dei mezzi – dell'attuazione di un intervento nazionale possa essere causa di

frammentazioni territoriali incontrollate, che rischiano di «togliere elementi di certezza e quindi di trasparenza all'istituto e alla situazione di bisogno che fronteggia» (IRS, Fondazione Zancan e Cles, 2001, pag. 20)²¹.

3.1.3 I diversi attori istituzionali in gioco per la gestione del RMI

Sebbene fossero diversi gli attori istituzionali coinvolti nell'attuazione del RMI, un ruolo centrale era ricoperto dai Comuni, singoli o associati a livello di ambito. Alle amministrazioni locali spettava il compito di interfaccia: a loro si rivolgevano i cittadini per richiedere qualsiasi informazione inerente il RMI e per la presentazione delle domande di ammissione al beneficio. Dopo la verifica dei requisiti di ammissibilità, il Comune doveva garantirne il trasferimento monetario entro 60 giorni dalla presentazione della domanda. Ai Comuni spettava inoltre il delicato compito di attivare le opportune collaborazioni di altri enti e associazioni, in modo da definire i progetti di reinserimento lavorativo e sociale specifici per ogni soggetto, oltre che di controllarne l'operato.

Più in generale, ai Comuni spettava la gestione finanziaria della misura. Vista la centralità dei Comuni nella gestione del RMI, era anche richiesto loro di riferire direttamente al Ministro per la solidarietà sociale sui costi legati all'attuazione delle misura. Per i Comuni, infatti, il carico finanziario era notevole, poiché dovevano far fronte con risorse proprie ai costi amministrativi e organizzativi per la gestione dell'intervento, incluso l'aumento dei costi del personale che la realizzazione dell'intervento poteva comportare.

Per quanto riguarda il finanziamento dei trasferimenti monetari, ai Comuni era richiesto di partecipare con un contributo del 10%. Il 90% dell'ammontare della spesa necessaria era invece a carico del bilancio dello Stato, al quale chiaramente spettava la definizione dei criteri e delle procedure da attuare.

3.1.4 I numeri del RMI

Come già anticipato, la prima sperimentazione, avvenuta nel biennio 1999-2000, coinvolse 39 Comuni; a questi ne furono aggiunti 276, componenti di patti territoriali che includevano alcuni dei 39 Comuni iniziali, per la seconda sperimentazione avviata nel 2001. Per la prima fase di sperimentazione furono stanziati 370 miliardi di lire; il 10% di questa cifra non venne tuttavia speso (a conferma che la logica dell'universalismo selettivo poteva trovare attuazione piena) e servì a finanziare la seconda sperimentazione. Nonostante il decreto attuativo indicasse che anche i Comuni dovessero provvedere al finanziamento della componente monetaria del RMI, seppur nella contenuta misura del 10%, 14 dei 39 Comuni non vi parteciparono.

Nei primi due anni beneficiarono del RMI quasi 35.000 famiglie (oltre 100.00 individui), di cui il 90% residente in Comuni del Sud o nelle isole (a fronte di un 84% della popolazione dei 39

²¹ Ciò non significa disconoscere che sarebbe auspicabile ammettere soglie di povertà (e quindi integrazioni al reddito) differenziate sul territorio nazionale, ma definite in sede di istituzione della misura, in maniera argomentata e trasparente. Indicizzare la soglia di povertà al livello del costo della vita, per ripartizioni e/o per dimensione dei comuni, risulterebbe particolarmente importante in un paese come l'Italia, caratterizzato da divari territoriali marcati nel reddito *pro-capite*. Per un approfondimento si rimanda alla proposta in Boeri *et al.* (2007) e all'esercizio di simulazione condotto da Monti e Pellizzari (2010).

Comuni residente in uno dei 24 Comuni delle regioni meridionali). Dai dati sui beneficiari appare evidente che le regioni del Sud furono quelle che fecero maggiormente ricorso alla misura: delle famiglie residenti nei comuni del Nord solo 1,4% risultò beneficiaria, mentre al Sud questa proporzione triplicò, arrivando al 4,5% (IRS, Fondazione Zancan e CLES, 2001). Le informazioni a disposizione non sono tuttavia in grado di chiarire se questo divario fosse dovuto interamente a differenze nella condizione economica delle famiglie o se vi concorresse anche una diversa propensione a presentare domanda.

Delle 25.000 famiglie beneficiarie di RMI al 31 dicembre 2000, il 60% erano coppie con figli e quasi il 15% famiglie monogenitoriali. Quasi la metà dei circa 86.000 individui beneficiari del RMI risultava ancora inattivo nel mercato del lavoro e, tra gli attivi, ben il 46% disoccupato. Di questi solo uno su dieci risultava aver effettuato ricerche attive di lavoro (IRS, Fondazione Zancan e CLES, 2001).

3.1.5 La valutazione degli effetti del RMI

La normativa sul RMI si segnala anche per una nuova, più consapevole attenzione all'esigenza di monitorare e valutare la «sperimentazione»²². Il d.l. 237/1998 vi dedica l'intero art. 13, che precisa l'obiettivo in termine di valutazione sia delle modalità di svolgimento (quel che oggi diremmo monitoraggio) che degli effetti; stabilisce che l'incarico sia affidato ad un ente o società, a seguito di una procedura di selezione tramite apposito bando; riserva alla valutazione fino allo 0,3% dello stanziamento destinato al RMI per il triennio 1998-2000.

Queste indicazioni, pienamente messe in atto (bando, affidamento a una società, finanziamento prossimo all'entità prevista), hanno consentito di disporre di una ampia documentazione e di un buon monitoraggio della realizzazione «sperimentale» del RMI, non certo di una credibile valutazione dei suoi effetti, che potesse fornire credibili «indicazioni [...], nella prospettiva di una generalizzazione dell'istituto all'intero territorio nazionale» (IRS, Fondazione Zancan e CLES, 2001; Ministro della Solidarietà Sociale, 2007).

I motivi che hanno reso impraticabile una valutazione degli effetti del RMI sono vari. Il principale risiede nel fatto che l'intervento non è stato disegnato e attuato in maniera coerente con l'obiettivo di valutarne gli effetti. I Comuni nei quali si è realizzato l'intervento sono stati selezionati con scelta «ragionata», e ad essi non è stato affiancato un appropriato gruppo di controllo, formato da Comuni simili ai primi ma non coinvolti nella «sperimentazione», dal quale poter trarre un campione di soggetti esclusi dal RMI ma simili ai beneficiari. Né sui due gruppi di soggetti, beneficiari e (ipotetici) controlli, sono state poi rilevate adeguate informazioni pre- e post-intervento, che consentissero di stimare credibilmente le variazioni determinatesi nelle condizioni e negli stili di vita, rispettivamente in presenza e in assenza del RMI, e inferire quindi l'effetto del

²² È questo il termine usato, in verità con un'evidente ambiguità. Si tratta, infatti, di un intervento-pilota posto in essere sì con l'esplicito intento di «valutar[ne] l'efficacia» (art. 13), ma senza porre un essere un disegno sperimentale, vuoi con randomizzazione vuoi con abbinamento di casi e controlli, essenziale per una credibile valutazione dell'efficacia.

RMI per differenza (il campione di controllo mimando quel che sarebbe accaduto ai beneficiari qualora l'intervento non fosse stato realizzato)²³.

Per di più, i margini di discrezionalità lasciati alle – o comunque esercitati dalle – amministrazioni comunali nella specificazione dei criteri per la determinazione della condizione economica, quindi per la prova dei mezzi e la selezione dei soggetti beneficiari, rende problematico lo stesso confronto fra Comuni coinvolti nella sperimentazione. Sul RMI rimane, dunque, il buon monitoraggio, incentrato sui diversi Comuni, prodotto da IRS, Fondazione Zancan e CLES (2001). L'ipotizzata pubblicazione del rapporto, peraltro, coincise con l'insediamento del nuovo esecutivo, che decise di non darvi diffusione rendendolo in sostanza indisponibile. I contenuti del rapporto furono in buona parte ripresi, e resi noti, soltanto nella relazione del Ministro per la solidarietà sociale al Parlamento nel giugno del 2007.

Informazioni a livello individuale, ossia riferite ai singoli beneficiari del RMI, in alcuni Comuni coinvolti nella sperimentazione sono comunque state raccolte e rese disponibili dalla Fondazione Rodolfo De Benedetti.²⁴ Anche alla luce di queste evidenze, il RMI si presenta come un'occasione in larga parte perduta anche dal punto di vista conoscitivo, nella prospettiva di porre in essere una persuasiva misura di lotta alla povertà su scala nazionale.

3.1.6 I controlli sul RMI: i falsi positivi

La discrezionalità lasciata dal decreto istitutivo ai Comuni in fase di attuazione del RMI ha anche comportato sostanziali differenze per quanto riguarda la tempistica, le modalità e i contenuti relativi alle attività di verifica e controllo delle informazioni presentate insieme alla domanda di partecipazione al beneficio. Anche su questo fronte, dunque, si dispone di una sorta di molteplici studi di caso, riferiti ai singoli Comuni, più che di un monitoraggio sistematico e integrato di uno studio-pilota nazionale.

Di interesse è il caso di Foggia, dove i controlli sono stati particolarmente rigorosi, in conseguenza di una serie di sentenze del TAR che hanno riammesso al beneficio famiglie inizialmente escluse dal RMI perché, come previsto dal decreto istitutivo, proprietarie della casa di abitazione. L'amministrazione ha infatti coordinato il lavoro di diversi enti (Guardia di finanza, Ufficio tecnico erariale, ecc.) al fine di individuare eventuali falsi positivi. Come risultato, è aumentato il numero di rinunce alla partecipazione al programma che sono passate dal 4% nel 2000 al 10% nel 2002 (ultimo anno per il quali i dati sono stati resi disponibili), plausibilmente proprio per l'aspettativa di possibili controlli. L'entità delle rinunce è stata particolarmente marcata tra le domande presentate da famiglie che dichiaravano la presenza di un componente con una qualche forma di invalidità.

²³ Per una introduzione alla rilevanza della valutazione degli interventi pubblici, del cosiddetto “paradigma controfattuale” ormai consolidato negli studi degli effetti delle politiche pubbliche e di alcune buone pratiche si rimanda a Trivellato (2010) e Martini e Trivellato (2011).

²⁴ I dati sono disponibili all'url http://www.frdp.org/topic/data-sources/doc_pk/10124 e liberamente scaricabili previa registrazione. Un'accurata analisi sui beneficiari dei comuni di Rovigo e Foggia è in Boeri *et al.* (2007, pp.173-181).

Va inoltre segnalato che uno dei controlli messi in atto dal Comune di Foggia che maggiormente si è rivelato efficace è stato quello di richiedere ai beneficiari che si dichiaravano disoccupati di partecipare ai progetti di integrazione sociale e attivazione al lavoro che si tenevano in orario di lavoro. Il problema del lavoro irregolare è infatti una questione critica, difficilmente rilevabile, specie se la prova dei mezzi si basa sulle dichiarazioni dei redditi ai fini Irpef (o se, oggi, si usasse l'Isee). Organizzare progetti di reinserimento durante l'orario di lavoro e renderne la partecipazione obbligatoria ai beneficiari disoccupati si è, invece, mostrata una strada efficace, e poco costosa, per contrastare comportamenti opportunistici.

3.2 Il reddito di base per la cittadinanza del Friuli Venezia Giulia (RdB)

3.2.1 Una sintetica presentazione della misura

La l.r. 6/2006 della Regione Friuli Venezia Giulia, intitolata «Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale», aveva introdotto con l'art. 59 il Reddito di base e progetti di inclusione per la cittadinanza sociale (RdB). Con l'art. 9 della successiva l.r. 9/2008 l'art. 59 della legge sul sistema integrato di interventi e servizi è stato abrogato, e contestualmente è stato introdotto il «Fondo per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale». È stata così decisa la chiusura anticipata della sperimentazione del RdB, prevista per 5 anni e, nei fatti, durata meno di 9 mesi, dal 7 settembre 2007 fino al 31 maggio 2008. Potrebbe fermarsi qui la ricostruzione di questa esperienza. Ma vale la pena non disperdere il patrimonio conoscitivo accumulato nella progettazione e nelle prime evidenze raccolte nel pur breve periodo di attuazione del RdB.

In estrema sintesi, si può dire che il RdB era stato pensato e costruito con una chiara ispirazione all'universalismo selettivo, con una dichiarata volontà di superare interventi di tipo categoriale e un forte baricentro sui principi di:

- temporaneità, per offrire opportunità di cambiamento senza indurre i meccanismi di dipendenza tipici delle prestazioni assistenziali;
- tempestività, per dare risposta in tempi stretti all'insorgere di situazioni di bisogno;
- co-responsabilità, attraverso la partecipazione vincolante del beneficiario a percorsi di inclusione sociale;
- personalizzazione degli interventi volti, laddove possibile, all'inserimento lavorativo, all'inclusione sociale o, comunque, al miglioramento delle condizioni di esistenza della persona.

Il RdB prevedeva un'erogazione monetaria mensile di importo variabile, in quanto calcolato come differenza tra il valore del reddito minimo equivalente e la capacità economica del nucleo misurata con l'indicatore CEE²⁵. Il soggetto preposto all'erogazione erano i Comuni capofila, così

²⁵ L'indicatore della capacità economica equivalente (CEE) era stato elaborato specificamente per il RdB (art. 6 del D.P.Reg. 278/2007). In sintesi, esso è calcolato mediante applicazione delle modalità previste per l'Isee, aggiungendo alle entrate computate ai fini dell'Irpef anche altri redditi esenti come l'indennità di accompagnamento (l'elenco completo dei redditi da includere nel calcolo dell'indicatore CEE appare nell'allegato A del D.P.Reg. 278/2007). La certificazione del reddito CEE, fatta tramite la rete dei CAF, prevede particolari deroghe per casi specifici:

- le donne, anche unitamente ai loro figli minori, che vengono a trovarsi nella necessità di dover abbandonare il proprio ambiente familiare possono, ai fini della dichiarazione CEE, essere considerate nucleo a sé stante;

definiti alla luce del loro ruolo di coordinamento per ambiti territoriali più vasti. Nel regolamento attuativo si era previsto che entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta il servizio sociale comunale stipulasse con il richiedente un «patto preliminare» per iniziare a erogare il RdB in via provvisoria. Entro 3 mesi dalla stipula del patto preliminare, pertanto al più tardi dopo 4 mesi dalla presentazione della domanda, doveva avvenire la stipula del patto definitivo con la conseguente conferma dell'erogazione definitiva del RdB.

Il RdB era stato progettato come una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale basata su un intervento monetario di integrazione al reddito, "cumulabile", in quanto poteva essere associato ad altri interventi e prestazioni, e in ogni caso "a tempo", in quanto limitato a dodici mesi rinnovabili al massimo per altri dodici. L'obiettivo della misura era l'inserimento sociale, in particolare attraverso progetti di inclusione sociale; per tale motivo era stato previsto il coinvolgimento operativo anche dei Centri per l'impiego. Infatti, per le persone che erano in età lavorativa e in stato di disoccupazione il RdB veniva garantito a condizione che detti soggetti si impegnassero attivamente nella ricerca di un'occupazione.

3.2.2 *La soglia di povertà e la prova dei mezzi*

I beneficiari del RdB erano i nuclei familiari come definiti ai fini dell'Isee²⁶. La richiesta poteva essere presentata da uno dei componenti del nucleo familiare residente in Regione da almeno 12 mesi²⁷ a patto che il nucleo avesse un indicatore CEE inferiore a 5.000 euro annui. Per accedere al RdB, inoltre, non era sufficiente il possesso dei requisiti di residenza e di reddito; si doveva verificare anche una condizione di vita che rientrasse tra quelle previste nella finalità della misura, ovvero: acquisire autonomia economica, cercare di raggiungere l'inserimento sociale e possedere capacità di perseguire il proprio progetto di vita. Infatti, era stato previsto che il beneficiario si impegnasse in un progetto di intervento sin nella fase iniziale di attuazione della misura. Il progetto prevedeva, per coloro che erano in stato di disoccupazione o occupati in lavori precari, l'attivazione di un percorso volto all'inserimento lavorativo tramite l'intervento dei CpI. A riprova della bontà del meccanismo attivato con il RdB possono essere utilizzati i dati raccolti nei pochi mesi della sperimentazione (Aa.Vv., 2008): ben il 45,07% dei beneficiari è stato inviato ai CpI. Di questi, 1.392 hanno firmato la dichiarazione di disponibilità alla ricerca attiva di lavoro e hanno, pertanto, avviato la procedura finalizzata al processo di inclusione sociale. Quasi tutti questi, 1.238, hanno poi stipulato anche il patto di servizio. La tipologia degli impegni previsti dal patto riguardava:

- l'azione di accompagnamento e di consulenza (494 casi);

- i nuclei familiari in cui sono presenti persone ultrasessantacinquenni, con reddito non superiore al doppio del trattamento pensionistico minimo, ai fini del calcolo CEE vengono esonerati dal computo dei redditi della persona (o delle persone) ultrasessantacinquenne;

- le donne in stato di gravidanza e per i primi sei mesi di vita del bambino possono ricevere un quota suppletiva del beneficio compresa tra il 10 e il 50% del suo valore.

Le ragioni dell'inclusione dell'indennità di accompagnamento nella prova dei mezzi e dell'esonero per gli ultrasessantacinquenni restano di non facile comprensione.

²⁶ A tal fine erano riconosciute come nucleo anche le donne che dovessero abbandonare il nucleo familiare a causa di violenze.

²⁷ Erano considerate residenti anche le persone senza fissa dimora domiciliate in uno dei Comuni da almeno 12 mesi.

- la ricerca attiva dell’occupazione (316);
- l’inserimento in percorsi di formazione professionale e di riqualificazione professionale (221);
- l’inserimento in *work experience* (197).

3.2.3 I diversi attori istituzionali in gioco per la richiesta di RdB

Il RdB prevedeva che i Comuni esercitassero una funzione a più livelli, concentrata sui seguenti snodi:

- a) curare le verifiche di ammissibilità e valutarne l’eventuale proroga; elaborare i patti (preliminare e definitivo) e i progetti personalizzati; applicare, qualora necessario, i provvedimenti di sospensione, di diminuzione dell’importo della misura nonché l’eventuale revoca della stessa;
- b) curare la rete dei servizi e delle risorse del territorio: in particolare sviluppare rapporti sinergici con i CpI ai fini del raccordo dell’intervento e del monitoraggio dello stesso; costruire relazioni collaborative con i Centri di Assistenza Fiscale (CAF) addetti all’elaborazione dei CEE; svolgere il ruolo di “attivatore” delle risorse della comunità affinché la misura non venisse utilizzata quale mero intervento economico;
- c) svolgere un ruolo “di regia” e gestire la parte amministrativa-contabile (determinazione dell’importo del RdB, impegno di spesa, liquidazione, ecc).

Tuttavia, l’impianto del RdB chiamava in causa anche altri attori. Innanzitutto, oltre ai CpI e ai CAF, anche i Patronati. Per questi ultimi il coinvolgimento è rimasto a livello potenziale, dal momento che si sarebbero dovuti attivare nel caso di sospensione o revoca della misura accogliendo il beneficiario. Oltre a questi soggetti la composita rete prevista dal RdB comprendeva anche altre istituzioni come le Aziende per i Servizi Sanitari, con particolare riferimento ai Dipartimenti di Salute Mentale e a quelli per le Dipendenze, i Servizi della Giustizia Minorile e dell’Amministrazione Penitenziaria; senza dimenticare gli attori del privato sociale, risorse importanti nell’attuazione dei progetti personalizzati.

3.2.4 I numeri del RdB

Nei pochi mesi di attività del RdB le domande complessivamente accolte sono state 4.264 per una spesa complessiva di 25,2 milioni di euro. Il dato relativo alla situazione economica delle famiglie beneficiarie si è caratterizzato per l’alta incidenza dei nuclei con indicatore CEE pari a zero. Tale valore si è riscontrato, infatti, per il 41,7% delle famiglie beneficiarie, il che offre un interessante spunto di riflessione in merito alla capacità dell’indicatore di cogliere l’effettiva dimensione delle risorse disponibili – quindi del bisogno –, soprattutto, in considerazione del ruolo giocato dall’indennità di accompagnamento (esclusa dal calcolo) e dall’eventuale presenza di redditi sommersi. L’elevata incidenza di indicatori CEE pari a zero o comunque bassi spiega perché il valore medio CEE delle famiglie beneficiarie si attesta sui 2.940 euro annui. Questo dato, combinato con una frazione abbastanza elevata di coppie con figli minori o comunque di famiglie

numerose, dà conto del fatto che l'integrazione economica media annua *per famiglia* ammonta a 6.260,05 euro annui, cioè a 522 euro mensili²⁸.

Della misura hanno usufruito principalmente nuclei di cittadinanza italiana (80,7%) con una prevalenza dei nuclei uni-personali (42,2% del totale). Tra le principali caratteristiche dei richiedenti si segnalano la composizione per genere, con una prevalenza delle donne sugli uomini (54,3%), e una concentrazione nella fascia di età compresa tra i 36 ed i 45 anni. Anche per questo il RdB, nella sua pur breve esperienza, sembra aver assunto i connotati di una misura orientata ai bisogni delle persone in età lavorativa, per il 55,8% disoccupati o in cerca di prima occupazione e per il 18,7% lavoratori con redditi al di sotto della soglia di reddito (Dessi, 2009).

Più in generale, anche solo per un'analisi di *targeting* della misura, ossia della sua capacità di intercettare i soggetti effettivamente in condizione di bisogno, sarebbe stato necessario un monitoraggio su un orizzonte temporale più lungo. Nella prima fase della sperimentazione, le persone che maggiormente sono state informate sulla misura erano già in contatto con i servizi sociali comunali, se non già a loro carico (Aa.Vv., 2008).

Tornando sul fronte delle risorse, i dati raccolti, pur su un orizzonte temporale inferiore all'anno, sono interessanti in quanto evidenziano in embrione alcuni aspetti di fragilità dell'impianto del RdB. Tenuto conto dell'andamento mensile delle domande presentate al 30 maggio 2008 e del corrispondente reddito annuo, si sono tentate delle simulazioni per quantificare il fabbisogno a regime della politica attivata, riferito a 12 mesi. I fattori che possono rendere fragili queste stime sono molteplici: essi includono, tra l'altro la peculiarità dei primi mesi di decollo del RdB e l'impossibilità di tenere conto di eventuali sue interruzioni o decadenze. Tuttavia, tenuto conto che le risorse stanziare per il RdB erano di 47,7 milioni di euro per un triennio, suddivise in 9,5 milioni nel 2007, 27,2 nel 2008, e 11 nel 2009, fa riflettere che le erogazioni dei primi 5 mesi del 2008 avessero assorbito oltre 24 milioni di euro. Infatti, la proiezione su base annua di quei 5 mesi rapportata agli stanziamenti di bilancio per gli anni 2007 e 2008 avrebbe determinato un disavanzo superiore ai 15 milioni di euro, evidenza che getta seri dubbi sulla sostenibilità finanziaria del RdB nel medio-lungo periodo (Aa.Vv., 2008).

3.2.5 La valutazione degli effetti del RdB

Per quanto riguardava le procedure di valutazione, la normativa regionale del RdB prevedeva la realizzazione di un sistema di monitoraggio realizzato con modalità sia quantitative sia qualitative. In ogni caso, tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella sperimentazione, erano tenuti a fornire alla Regione i dati richiesti «nei termini e secondo le modalità previste». Nello specifico, l'art. 11, comma 3, del Regolamento (D.P.Reg. 278/2007) dava indicazioni in merito agli aspetti da monitorare privilegiando: le caratteristiche dei nuclei familiari beneficiari; la verifica sul superamento della condizione di iniziale difficoltà; lo stato di attuazione degli accordi stipulati; il ruolo degli operatori e dei servizi coinvolti nell'attuazione della misura.

²⁸ Le famiglie che hanno goduto di un trasferimento monetario superiore ai 522 euro mensili costituivano il 38,8% del totale delle famiglie beneficiarie.

Sotto l'aspetto quantitativo il monitoraggio si articolava in rilevazioni sistematiche, a cadenza differenziata in relazione alla tipologia dei dati, che potevano essere attinti attraverso diversi strumenti come: portale internet, numero verde, cartella sociale informatizzata. Sotto l'aspetto qualitativo, il monitoraggio utilizzava più strumenti al fine di cogliere la percezione dei diversi soggetti coinvolti rispetto alla misura e alla sua efficacia. A tal fine erano state previste: schede di monitoraggio, interviste a operatori, a beneficiari, *focus group* con operatori.

Purtroppo, questo impianto di rilevazione, coerente con il ruolo fondamentale del monitoraggio quale strumento per individuare carenze – e potenziali miglioramenti – della misura, è rimasto sulla carta, a fronte della prematura conclusione della sperimentazione. Sono rimaste agli atti solo le prime indicazioni, raccolte in Aa.Vv. (2008).

3.3 Il Reddito di Garanzia nella Provincia autonoma di Trento

3.3.1 Una sintetica presentazione della misura

Per sopperire a una vistosa mancanza del sistema di *welfare* italiano e sull'onda della crisi congiunturale che stava per abbattersi sul nostro paese, con la Delibera della Giunta Provinciale n. 2216 dell'11 settembre 2009 la Provincia autonoma di Trento ha introdotto una misura di sostegno al reddito di ultima istanza nota come Reddito di Garanzia (RG). Questo intervento si prefigura come uno strumento strutturale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, a differenza della grande maggioranza degli interventi messi in atto dalle amministrazioni locali (tra le quali, come ricordato in apertura, sono soprattutto i Comuni che forniscono misure, spesso *una tantum*, di sostegno al reddito delle famiglie in condizioni di bisogno).

Il RG, introdotto al fine di ridurre i rischi di ingresso e di permanenza nella condizione di povertà, ha l'obiettivo di innalzare il reddito delle famiglie portandolo ad una soglia prestabilita, così da garantire a tutti condizioni di vita dignitose. La misura consiste innanzitutto in un sussidio monetario di entità variabile: l'intervento monetario si configura cioè come un *top-up scheme*, consiste cioè in un trasferimento monetario pari alla differenza tra la soglia di povertà prefissata e il reddito familiare disponibile, con un minimo posto pari a 50 euro mensili (nel senso che, se la differenza risulta inferiore, il trasferimento è comunque di tale entità). L'importo può anche venire integrato da un contributo per le spese per l'affitto, qualora la famiglia ne sostenga uno senza beneficiare di altre forme di aiuto per questo motivo.

Per evitare che il trasferimento monetario disincentivi gli sforzi di uscita dalla condizione di povertà, in particolare se dovuta a mancanza di occupazione, il RG prevede, inoltre, per i membri del nucleo familiare idonei al lavoro misure di attivazione. La principale si concretizza nella sottoscrizione presso i CpI di una dichiarazione di disponibilità immediata all'accettazione di un lavoro, pena l'esclusione dal programma per un periodo considerevole di tempo. Inoltre, è previsto una sorta di "scivolo all'uscita" dal RG per i beneficiari che trovano un nuovo impiego. Qualora il cambiamento della loro condizione reddituale sia tale da porli al di sopra della soglia di ammissibilità dei 6.500 euro annui, essi, su domanda, allo scadere del primo anno di attività

lavorativa ininterrotta riceveranno un trasferimento pari a due mensilità di quello goduto in precedenza.

Il RG si caratterizza per essere un programma universale e selettivo al tempo stesso, rivolto a tutte le famiglie che superano la prova dei mezzi. In questo senso il RG può essere visto come una misura in grado di sostituire o incorporare molti schemi ad oggi esistenti, integrandoli in modo da ridurre sprechi ed evitare, al contempo, che la compresenza di tanti strumenti diversi crei “trappole di povertà”. Va inoltre sottolineato che il RG non è condizionato all’eventuale esaurimento dei fondi pubblici stanziati, ma prevede la possibilità di adeguamento della dotazione finanziaria necessaria, in modo da garantire la copertura per tutte le famiglie ammissibili.

3.3.2 *La soglia di povertà e la prova dei mezzi*

Per misure di reddito minimo come il RG, la fissazione della soglia di povertà è un aspetto cruciale, la cui scelta spetta in ultima istanza al decisore politico. Nel determinarla esso si trova di fronte ad un *trade-off* non facilmente risolvibile. Tale soglia, infatti, dovrebbe essere sufficientemente elevata da garantire condizioni di vita dignitose, il che potrebbe indurre a spostarla verso l’alto. Ciò, tuttavia, comporta un aumento non solo della platea dei possibili beneficiari, ma anche degli importi spettanti a ciascuna famiglia, quindi, può far lievitare notevolmente la spesa pubblica necessaria per sostenere l’intervento.

Nel caso in esame tale soglia è stata fissata a 6.500 euro di reddito equivalente annuo. Tale valore è stato stabilito anche sulla scorta di analisi della distribuzione dei redditi delle famiglie trentine. Per il 2009, anno di introduzione della misura, la soglia di povertà definita come il 50% della mediana dei redditi disponibili resi equivalenti si attestava intorno a circa euro 8.500 (OPES, 2011, pag. 48). Lo scostamento tra i due valori è prevalentemente legato al fatto che, mentre quest’ultima si basa su redditi fiscali, la soglia di povertà per il RG si basa su un indicatore dello stato economico-patrimoniale noto come Indicatore della Condizione Economica Familiare (ICEF)²⁹.

In particolare, nel caso del RG, allo scopo di contrastare episodi di povertà anche solo temporanei, la scelta è stata quella di considerare la cosiddetta variante attualizzata dell’ICEF. In questo modo si tiene conto di possibili cambiamenti significativi della condizione economica

²⁹ L’ICEF è stato adottato dall’amministrazione provinciale di Trento per il calcolo delle condizioni di benessere economico delle famiglie che richiedono una varietà di agevolazioni tariffarie e trasferimenti pubblici (riduzione delle tariffe per il trasporto pubblico, graduatorie per gli asili nido, borse di studio per studenti, ecc.). Esso, di fatto, sostituisce l’Isee utilizzato a livello nazionale. Come l’Isee, anche l’ICEF tiene conto di patrimoni mobiliari e immobiliari, oltre che dei redditi percepiti nell’anno fiscale precedente, siano essi derivanti da lavoro dipendente o autonomo, da pensioni, da CIG(S), da indennità di disoccupazione e/o di mobilità. Entrambi gli strumenti prevedono, poi, la stessa scala di equivalenza, basata sul numero dei componenti familiari, per il calcolo dei redditi equivalenti. La principale differenza tra Isee e ICEF sta in questo: nel caso di situazioni che, a parità di reddito e patrimonio, determinano un’oggettiva riduzione della condizione economica (come, ad esempio, la presenza di disabili o nuclei mono-genitoriali), il primo applica ulteriori coefficienti alla scala di equivalenza, mentre il secondo applica delle franchigie che abbassano l’ammontare complessivo del reddito, prima ancora dell’applicazione della scala di equivalenza. In questo modo, sono le famiglie più povere a godere maggiormente delle detrazioni, dato che, in termini relativi, queste pesano maggiormente sui redditi più bassi. A livello di algoritmo di calcolo, infine, l’indicatore ICEF permette una maggiore flessibilità di quanto non consenta l’Isee. Nonostante i dati di input dell’algoritmo siano gli stessi, il peso dato alle diverse componenti di reddito e patrimonio, così come le detrazioni applicabili, possono infatti variare a seconda dell’intervento per il quale l’indicatore viene calcolato.

rispetto al reddito dell'anno precedente, come ad esempio l'involontaria riduzione dell'attività lavorativa. In questi casi, ad entrare nel computo dell'ICEF, insieme agli altri input, non è il reddito fiscale dell'anno precedente, bensì la stima dell'ammontare annuo calcolato come proiezione della media di quanto percepito negli ultimi due mesi precedenti la presentazione della domanda.

È importante sottolineare che, per quanto riguarda la prova dei mezzi, la normativa che regola il RG ha subito un'importante modifica a meno di un anno dalla sua introduzione. Preoccupata dal possibile comportamento opportunistico di un inaspettato numero di richiedenti del RG con un reddito ICEF pari a zero, l'amministrazione provinciale ha integrato la prova dei mezzi con un cosiddetto "controllo sui consumi". Per ogni famiglia richiedente, insieme all'indicatore ICEF si calcola un livello minimo di consumi, sulla base di indicatori dell'Istat che tengono conto del numero di componenti, delle disponibilità che comportano non trascurabili spese di gestione (come la dimensione dell'alloggio) e del possesso di beni durevoli che comportano spese correnti ingenti (come l'automobile). Conseguentemente, viene imputato alla famiglia un reddito minimo, sotto il quale essa non sarebbe in grado di sostenere quel *pattern* di consumi. Il massimo tra i due valori, quello ICEF e quello scaturito dal controllo sui consumi, viene considerato come effettiva condizione economico-patrimoniale della famiglia, che viene confrontata con la soglia per il RG.

3.3.3 I diversi attori istituzionali in gioco per la richiesta di RG

Al fine di poter beneficiare del RG, una famiglia deve presentare apposita domanda. È importante mettere in luce che tale domanda può essere presentata in qualsiasi momento dell'anno, a differenza di misure di sostegno al reddito attuate in altre regioni. Per presentare la domanda il cittadino può recarsi presso i CAF operanti in provincia. Essi sono in grado di provvedere non solo alla compilazione dell'apposita richiesta di RG, ma anche alla predisposizione della dichiarazione ICEF attestante il superamento della prova dei mezzi, sulla base delle informazioni reddituali e patrimoniali fornite dal richiedente. La domanda di RG viene inoltre corredata, per i membri del nucleo idonei al lavoro, della sottoscrizione del cosiddetto "patto di servizio" con l'Agenzia del Lavoro, nel quale viene certificata l'immediata disponibilità all'accettazione di un'offerta di lavoro. Spetta poi all'Agenzia del Lavoro mettere in atto idonee politiche attive, allo scopo di favorire l'accesso/rientro al lavoro dei beneficiari del RG.

Le domande raccolte dai CAF vengono quindi inviate in modo telematico all'Agenzia Provinciale per l'Assistenza e la Previdenza Integrativa della Provincia di Trento, incaricata della gestione del RG. Previa verifica dei requisiti di ammissibilità e il conseguente calcolo dell'ammontare spettante, l'erogazione automatica del beneficio avviene dal giorno 21 del mese successivo a quello di presentazione della domanda, e poi con cadenza mensile.

L'erogazione in via automatica avviene quando nei nuclei familiari non vengano ravvisate problematiche sociali ulteriori rispetto al bisogno di natura meramente economica. Quando queste problematiche si manifestino, invece, le domande di RG vengono poste al vaglio dei servizi sociali per la predisposizione di un progetto di integrazione sociale, modulato in base alle specifiche esigenze dei diversi nuclei familiari. Nei primi due anni dalla sua introduzione sono state presentate oltre 21.000 richieste di RG, di cui solo l'8% gestite dai servizi sociali.

Si tenga presente che, una volta verificata l'ammissibilità al RG, l'integrazione economica viene concessa per quattro mesi consecutivi, trascorsi i quali, nel caso in cui lo stato di necessità permanga, occorre presentare apposita richiesta di rinnovo del beneficio. Il rinnovo è previsto, di norma, per tre volte, nell'arco di due anni. In questo modo, una famiglia può beneficiare del RG per un massimo di sedici mesi nell'arco di ventiquattro; lo scopo della restrizione è evitare che gli sforzi dei singoli e delle famiglie per uscire dalla condizione di povertà si riducano a motivo proprio dell'integrazione economica di cui godono. Estensioni del periodo massimo di permanenza nel programma vengono comunque concesse: ad esempio, quando le condizioni economico-patrimoniali permangano inferiori alla soglia di povertà, sebbene tutti i componenti idonei al lavoro risultino occupati o in cerca di occupazione.

3.3.4 I numeri del RG

I dati raccolti grazie alla procedura informatica per la gestione amministrativa della misura mostrano che nei primi due anni dalla sua introduzione hanno beneficiato del RG almeno una volta circa 7.000 famiglie. Nello stesso arco di tempo sono stati spesi complessivamente circa 35 milioni di euro. I dati riferiti ai primi mesi del 2012 hanno confermato che la spesa dedicata si attesta intorno ai 17 milioni annui, pari a circa lo 0,1% del PIL provinciale.

Nel solo 2010 i nuclei beneficiari sono risultati oltre 5.300, pari al 2,4% della popolazione residente nella provincia di Trento. È invece impossibile conoscere il numero di famiglie che sarebbero idonee alla misura ma che non hanno fatto domanda, ossia il numero di cosiddetti falsi negativi. La procedura descritta prima, infatti, chiarisce come solo per i richiedenti sia possibile conoscere la condizione economico-patrimoniale utile ai fini del RG.

Può comunque essere utile qualche considerazione di larga massima. La percentuale di famiglie che in Trentino si trova sotto la soglia di povertà – definita come il 50% della mediana dei redditi disponibili resi equivalenti – è stimata intorno al 10% circa (OPES, 2011). Se si guarda alle evidenze circa lo stato di deprivazione materiale dei beneficiari rispetto alla popolazione è, inoltre, facile osservare che chi accede al RG si trova, con probabilità significativamente maggiore, in peggiori condizioni (Zanini *et al.*, 2011, tab. 7). Ciò suggerisce, dunque, una buona capacità di *targeting* della misura, seppure queste evidenze non siano conclusive.

A tale riguardo è bene notare che da informazioni raccolte mediante un'apposita indagine per il monitoraggio dei beneficiari della misura, è emerso che essi sono venuti a conoscenza del RG, prima ancora che grazie ai media, attraverso reti amicali e parentali (soprattutto per gli stranieri) e mediante il terzo settore. È, del resto, plausibile pensare che siano gli stessi operatori degli sportelli CAF a segnalare l'esistenza del RG e quindi la possibilità di presentare domanda ai potenziali beneficiari.

Dall'analisi delle caratteristiche rilevate mediante la richiesta di RG confrontate con i dati sulla popolazione trentina, risulta chiaro che l'incidenza della cittadinanza non italiana tra i beneficiari è particolarmente forte: tra di essi una famiglia su due ha almeno un componente straniero, mentre le famiglie italiane nella popolazione risultano superiori al 90%. Un'altra evidenza interessante è la sottorappresentazione tra i beneficiari di famiglie con un solo componente – 22% rispetto al 29%

della popolazione – e la sovra-rappresentazione di famiglie numerose, con almeno 5 membri – 20% contro il 5% della popolazione –. Ciò è in parte dovuto a effetti di composizione legati alla cittadinanza (mediamente le famiglie degli stranieri, in particolare degli extracomunitari, sono più numerose), ma probabilmente dipende anche dal fatto che la prova dei mezzi si basa su coefficienti di equivalenza che premiano famiglie numerose.

3.3.5 La valutazione degli effetti del RG

A differenza delle altre esperienze italiane menzionate in precedenza, il RG si configura come uno strumento strutturale, tendenzialmente permanente. Anche per questo motivo il decisore politico si è attivato fin dalla fase di disegno dell'intervento in modo che venisse condotta una rigorosa valutazione dei suoi effetti.³⁰ Questo ha consentito di realizzare tempestivamente indagini per la raccolta di dati, che forniscono informazioni adeguate per il vaglio degli effetti della misura e, in prospettiva, per prendere decisioni in merito a possibili modifiche da apportare all'intervento al fine di renderlo meglio rispondente agli obiettivi per i quali è stato adottato.

In particolare, la prima indagine è stata condotta su un campione di famiglie estratte casualmente dall'elenco delle famiglie beneficiarie del RG ed è stata mirata alla raccolta di informazioni circa i comportamenti di consumo immediatamente prima dell'introduzione della misura. Ciò ha consentito di condurre un esercizio di valutazione *ex-ante*. Si sono utilizzati solidi modelli economici per prevedere quale sarebbe stata la reazione in termini di consumo di varie categorie di beni delle famiglie beneficiarie della misura. I risultati ottenuti hanno indicato che, pur trattandosi di famiglie in condizione di povertà, solo una parte di esse, specificatamente quelle più marginali tra le straniere, avrebbe aumentato il consumo di generi alimentari grazie al trasferimento economico fornito dal RG (Daminato e Zanini, 2012). Ciò suggerisce che, da un lato, la popolazione target della misura, pur trovandosi in condizioni economiche precarie, non ha difficoltà a nutrirsi adeguatamente almeno sotto il profilo quantitativo, dall'altro, che il trasferimento monetario erogato con il RG verrebbe speso in altri beni non durevoli (come il vestiario), in beni durevoli (elettrodomestici, mobilio, etc.) o per migliorare le proprie condizioni di vita e abitative.

Tali risultati sono poi stati confermati dalla valutazione *ex-post* condotta grazie alla disponibilità di dati, oltre che su un campione di famiglie beneficiarie, su un adeguato gruppo di controllo composto da famiglie simili alle prime. I dati sono stati raccolti in due momenti: immediatamente prima l'introduzione del RG e due anni dopo. In questo modo è stato possibile valutare gli effetti del RG effettuando un doppio confronto – fra trattati e controlli, prima e dopo aver l'introduzione del RG –, così da eliminare congiuntamente sia effetti dovuti alla composizione dei due gruppi che eventuali effetti congiunturali. I risultati ottenuti hanno mostrato che oltre a cambiamenti nei *pattern* di consumo (nel senso suggerito dallo studio di valutazione *ex-ante*), anche le condizioni di vita delle persone sono cambiate in conseguenza del RG. La misura sembra, infatti, avere un impatto positivo nel ridurre significativamente la probabilità di trovarsi nella condizione di povertà, misurata mediante un apposito indicatore dello stato di deprivazione (costruito attraverso

³⁰ Vedi in particolare l'art. 7 della citata Delibera 2216/2009, che ha introdotto il RG.

una serie di *item* basati su ciò che la famiglia dichiara di potersi permettere: invitare amici o parenti a cena, cenare fuori casa, far fronte ad una spesa imprevista, ecc.). La valutazione *ex-post* ha inoltre messo in luce il diverso comportamento in termini di partecipazione al mercato del lavoro da parte di italiani e stranieri. È, infatti, sugli immigrati che il RG è riuscito ad avere effetti di attivazione, sebbene con scarsi risultati in termini di occupazione. Viceversa, per gli italiani, pur non avendo sortito effetti in termini di partecipazione al mercato del lavoro, aver beneficiato del RG ha ridotto la probabilità di essere senza lavoro.

3.3.6 I controlli sul RG: falsi positivi e attivazione al lavoro

Dato che la prova dei mezzi adottata per il RG si basa su un indicatore calcolato *ad hoc* e quindi non disponibile per la totalità delle famiglie, è impossibile fornire una stima del cosiddetto *take-up rate*, ossia della frazione di famiglie potenzialmente beneficiarie che hanno effettivamente presentato domanda e ottenuto l'ammissione al programma di sostegno al reddito. In altre parole, non è possibile fornire indicazione del numero di falsi negativi.

Per quanto detto in precedenza circa i requisiti di ammissibilità al RG, casi di falso positivo (ossia situazioni in cui famiglie hanno beneficiato della misura pur non avendone i requisiti necessari) si possono determinare per vari motivi, che portano a imprecisioni in senso favorevole all'ammissibilità in quattro dimensioni: indicatore della condizione economico-patrimoniale, composizione familiare, residenza nella provincia di Trento, attivazione nel mercato del lavoro. Per quanto riguarda l'ICEF, adottato per l'ammissibilità a diverse misure di sostegno economico, la Provincia ha un apposito meccanismo di controllo che inizia fin dalla presentazione della dichiarazione ai CAF, i quali effettuano un primo riscontro sui documenti presentati. Tuttavia, i CAF non hanno modo di verificare la composizione familiare né tantomeno la residenza nella provincia di Trento. Ed è proprio il controllo di queste dimensioni che, nei primi due anni di attuazione della misura, ha portato a oltre 350 segnalazioni di mendace dichiarazione. Per un altro verso, grazie alla collaborazione tra l'Agenzia Provinciale per l'Assistenza e la Previdenza Integrativa e l'Agenzia del Lavoro, un controllo casuale su un campione di 869 beneficiari che avevano dichiarato di non essere occupati per almeno tre domande consecutive presentate (quindi per l'arco di almeno un anno) ha evidenziato che 153 non risultavano più iscritti ai CpI: essi sono stati pertanto esclusi dal RG. Dei rimanenti 716, la metà circa è risultata "attivata", ovvero nei 12 mesi precedenti aveva lavorato per almeno 20 giorni o aveva ricevuto servizi, in gran parte corsi di formazione linguistica (specialmente per extracomunitari, con la necessità di essere alfabetizzati nella lingua italiana per poter trovare lavoro). L'altra metà è stata invece convocata ai CpI per la verifica della situazione e la sottoscrizione del patto di servizio.

3.4. La carta acquisti o social card (SC) e la nuova social card sperimentale (SCS)

3.4.1 Una sintetica presentazione della misura

La carta acquisti o social card (SC) è stata definita nell'ambito della legge 133/2008 ed ha come modello di riferimento, per esplicita ammissione dei suoi proponenti, quello dei *food stamps* statunitensi. Si tratta di un intervento rivolto a persone, che prende però la famiglia come soggetto

di riferimento, dal momento che la possibilità di ottenere la prestazione è condizionata alle complessive risorse familiari. La SC offre un'erogazione monetaria di 40 euro mensili. Nella sua definizione originaria, la SC non consente ricariche con mezzi propri da parte del titolare, non è abilitata al prelievo di contante, il suo utilizzo è circoscritto a una rete di negozi con precisi codici merceologici, ai quali sono stati introdotte, nel tempo, alcune integrazioni per includere l'acquisto di prodotti farmaceutici e il pagamento di bollette della luce e del gas.

Sulla base di questi tratti distintivi della misura – già diffusamente approfonditi in Gori *et al.* (2010)³¹ – si preferisce concentrare l'attenzione su alcune sue peculiarità emerse in questi anni. Il primo aspetto riguarda la dimensione dell'intervento, ovvero l'importo messo a disposizione dei beneficiari. Partendo da questo aspetto si può riflettere sulle conseguenze della scelta di caratterizzare la SC con una erogazione in cifra fissa e uguale in tutta Italia, prescindendo, quindi, dalle diversità delle risorse economiche dei beneficiari e del modularsi del costo della vita sul territorio. Si tratta di un elemento di forte caratterizzazione della SC, accettabile solo in una logica di beneficenza minima, i cui limiti, tuttavia, potrebbero essere facilmente superati attraverso l'integrazione nell'infrastruttura della SC di una serie di interventi monetari oggi previsti dal nostro ordinamento. Una dimostrazione concreta della fattibilità di questa opzione è data dalle esperienze legate all'erogazione di due *una tantum* ai beneficiari di SC: la prima, di 25 euro, è stata riservata ai beneficiari nati nel corso del 2009 a titolo di sostegno delle spese per il latte artificiale e i pannolini; la seconda, pari a 20 euro bimestrali, è stata destinata ai titolari di SC utilizzatori di gas naturale o Gpl a uso riscaldamento.

Il secondo aspetto si riferisce alla natura di mezzo di pagamento della SC. Essendo stata concepita come una tessera agganciata ai circuiti *Automated Teller Machine*, la SC offre delle opportunità, finora sottovalutate, in termini di tracciabilità degli utilizzi da parte dei titolari. Superare l'incoerenza palese insita nell'aver presentato la SC come uno strumento anonimo, nel tentativo di mitigarne gli effetti di stigma sociale, pur concependola come uno strumento di pagamento elettronico, con tanto di nome stampato e Pin identificativo del titolare, consentirebbe di iscrivere questa misura come un elemento concreto di attuazione di progetti più volte annunciati sulla tracciabilità dei pagamenti e sulla limitazione nell'uso del contante.

Infine, non può essere dimenticata la capacità della SC di caratterizzarsi come un intervento con caratteristiche di sussidiarietà orizzontale e verticale. Un aspetto di cui si è persa traccia nel dibattito è l'iniziale previsione di sconti sistematici del 5% sui prezzi di vendita ordinari riservata, in maniera aggiuntiva a ogni altra promozione, ai titolari di SC. L'aver previsto che i negozi convenzionati che sostengono il "Programma carta acquisti" potessero mettere in gioco risorse proprie, anche se attraverso un meccanismo indiretto di sconti, consentiva una concreta sussidiarietà orizzontale, alla quale non si è tuttavia riusciti a dare continuità. L'impatto di una rete di oltre 10.000 negozi convenzionati, tanti ne contava la stima iniziale del Governo, poteva essere una

³¹ In particolare rinviamo alle pp. 101-107, 133-136 e 158-170.

dimensione rilevante nel sistema di risposta al bisogno attivato dalla SC³². Oltre a questa prima opzione, non è stata adeguatamente utilizzata la possibilità offerta agli Enti locali di far convergere le proprie iniziative di sostegno economico sul Fondo carta acquisti, possibilità che apriva una prospettiva concreta anche sul fronte della sussidiarietà verticale³³.

3.4.2 *La soglia di povertà e la prova dei mezzi*

Ritornando alle caratteristiche della SC è importante ricordare la sua natura di misura categoriale ad accesso selettivo. Infatti, la possibilità di accedervi è subordinata, in primo luogo, al requisito anagrafico: (genitori con) bambini di meno di 3 anni e persone con più di 65 anni. A questo si aggiungono il requisito della cittadinanza, con vincolo di residenza, e un terzo vincolo reddituale, definito in termini di Isee, inizialmente posto pari a 6.000 euro annui e rivalutato annualmente³⁴. A tutto ciò è aggiunta una prova dei mezzi che, pur con lievi modifiche, opera su entrambe le popolazioni obiettivo, al fine di verificare presenza ed entità di una serie di parametri quali:

- utenze elettriche domestiche e non domestiche;
- utenze gas, che diventano al più due per i genitori di bambini con meno di 3 anni;
- autoveicoli di proprietà, che diventano al più due per i genitori di bambini con meno di 3 anni;
- quote superiori o uguali al 25% di più di un immobile a uso abitativo;
- quote superiori o uguali al 10% di più di un immobile non a uso abitativo o di categoria catastale C7;
- patrimonio mobiliare superiore a 15.000 euro.

3.4.3 *I diversi attori istituzionali in gioco*

L'architettura organizzativa della SC, come definita dal decreto interdipartimentale del 16.09.2008, è costituita:

- dal Ministero dell'economia e delle finanze, in qualità di Amministrazione responsabile, che, d'intesa con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, disegna il quadro di regole e ne monitora l'attuazione;

³² Il rammarico per aver trascurato questa dimensione aumenta in relazione alla tendenza ormai consolidata delle *fidelity card* della grande distribuzione, che, come rilevato dall'Osservatorio Carte Fedeltà dell'Università di Parma e dall'Università Bocconi, stanno rispondendo alle esigenze delle famiglie nella crisi mediante la sostituzione dei vecchi premi a catalogo con buoni sconto sulla spesa.

³³ L'enfasi posta dal Governo sulla possibilità di dare maggiore consistenza alla SC attraverso convenzioni stipulate da singoli enti (Regioni, Province o Comuni) non ha prodotto i risultati attesi, rimanendo circoscritta a pochi casi. Merita di essere menzionato quello della Regione Friuli Venezia Giulia, che integra con 60 euro mensili le somme accreditate dallo Stato, pari a 40 euro mensili, sulle SC dei beneficiari residenti in regione (art. 10, commi 78-80 della l.r. 17/2008). Il valore complessivo per i beneficiari residenti in Friuli Venezia Giulia è pertanto di 100 euro al mese. Per l'ottenimento delle integrazioni regionali non è necessario alcun adempimento da parte dei titolari di SC, in quanto le integrazioni vengono corrisposte automaticamente a coloro che ne hanno diritto contestualmente alle "ricariche" statali. Le modalità tecniche di attuazione dell'intervento sono contenute in un protocollo d'intesa tra la Regione Friuli Venezia Giulia e il Ministero dell'Economia e delle finanze, che regola, tra l'altro, le modalità di trasferimento dei fondi dalla Regione allo Stato.

³⁴ Per il 2012 il requisito reddituale per avere diritto alla SC è un Isee non superiore a 6.499,82 euro. È rimasto invariato, invece, il limite del patrimonio mobiliare rilevato nella dichiarazione Isee, che continua a rimanere fissato in misura non superiore a 15mila euro.

- dall'INPS che, in qualità di soggetto attuatore, dà attuazione alle regole;
- dal Gestore Poste Italiane S.p.A., che è incaricato del servizio di gestione delle SC.

In particolare, l'Amministrazione responsabile, d'intesa con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, definisce le platee degli ammissibili, il sistema di accesso al beneficio e vigila sull'attuazione del programma. Il "soggetto attuatore", nella fase di richiesta della SC da parte del cittadino, verifica la rispondenza dei requisiti in possesso del richiedente con quelli stabiliti dalla normativa, e in caso di esito positivo dà disposizione di concessione del beneficio. Nella fase successiva, verifica il mantenimento dei requisiti da parte dei beneficiari e, in caso negativo, dà disposizione di revoca del beneficio. Il "gestore del servizio" riceve le richieste e ne verifica la conformità, emette le SC, esegue i periodici accrediti bimestrali e/o l'eventuale disattivazione delle carte, sulla base delle disposizioni del "soggetto attuatore"; inoltre, fornisce informazioni al pubblico. Al di là della possibilità di una convenzione con l'infrastruttura SC, non sono previste forme di coinvolgimento nella gestione della misura da parte di Regioni, Province e Comuni.

3.4.4 I numeri della SC

Rispetto alla platea degli ammissibili all'intervento, definita dalle caratteristiche dello stesso e dai criteri di accesso, il Governo aveva inizialmente quantificato una platea di potenziali beneficiari di circa 1.300.000 persone. Di queste ben 1.000.000 con almeno 65 anni e 300.000 famiglie con bambini fino a 3 anni.

Secondo dati aggiornati a fine 2010, gli ultimi disponibili da fonti ufficiali³⁵, tra dicembre 2008 e dicembre 2010, i possessori di SC erano in tutto 734 mila, dei quali 386 mila anziani e 348 mila genitori di bambini con meno di 3 anni. Questi dati hanno alimentato valutazioni critiche sulla ragionevolezza dell'obiettivo previsto o sulla possibilità di raggiungerlo. Un esito come quello rilevato richiede, tuttavia, qualche riflessione sulle motivazioni dello scostamento, che potrebbe derivare da un classico fenomeno di basso *take-up* per mancata richiesta, oppure, affondare le sue radici in qualche errore di stima. Sulla scorta delle pur scarse informazioni disponibili, viene abbastanza naturale escludere la (o comunque non dare forte peso alla) prima ipotesi, tanto più che l'avvio dell'intervento è stato accompagnato da una importante campagna di comunicazione con lettere personali inviate a casa delle famiglie per invitarle a richiedere la SC. Per questo propenderemmo per concentrare l'attenzione sulla coerenza delle stime alla luce dei criteri di accesso alla misura. A partire dalle soglie Isee, senza trascurare i requisiti aggiuntivi previsti dalla prova dei mezzi, si potrebbero condurre analisi utili per spiegare gli indici di copertura e, forse, per tarare meglio un intervento continuativo, sia pur categoriale ed esiguo, di contrasto alla povertà. Tali analisi potrebbero dar conto non solo dello scostamento dei dati totali, ma cercare anche di offrire argomentazioni per la spiegazione della forte disomogeneità registrate nei trend delle due categorie di beneficiari. Non si può trascurare, infatti, che a dicembre 2010 le famiglie con bambini

³⁵ Nonostante il decreto interministeriale prevedesse che tra i costi amministrativi vi fosse una quota per il finanziamento del sistema informativo della carta acquisti (Sica), ad oggi il *reporting* sulla SC latita. Anzi, per quanto risulta dalle cronache parlamentari, non sono state nemmeno presentate le rendicontazioni annuali al Parlamento previste per legge.

fino a 3 anni avevano già superato il target previsto, mentre il gruppo degli ultra-65enni aveva raggiunto solo il 38% dell'obiettivo.

Ma tutto ciò dipende, palesemente, dalla disponibilità di un'informazione completa, e convenientemente disaggregata (almeno per i due gruppi di beneficiari, per regione e, rispetto al tempo, per trimestri) sulle SC emesse, sui valori delle ricariche e dei loro utilizzi. E rispetto agli scarni dati messi a disposizione del pubblico in un rapporto del Ministero dell'economia e delle finanze (2009), al di là dei toni rassicuranti usati per dire che «le preoccupazioni iniziali relative ad un utilizzo non graduale delle carte non si sono materializzate, il comportamento d'uso sembra ormai stabilizzato, l'acquisto medio è stabilizzato nell'intorno di 25 euro a transazione», le esigenze conoscitive rimangono pressoché totalmente insoddisfatte³⁶.

Né a questo deficit informativo ha posto rimedio la pubblicazione del Bilancio sociale dell'INPS (novembre 2012), che ha fornito dati aggiornati sui beneficiari della SC al 2011 con disaggregazione per regione, ma non per popolazioni obiettivo né per anno. Essi consentono comunque di aggiornare la platea dei beneficiari a 535.412, con un importo erogato pari a poco più di 207 milioni di euro. In carenza di rendicontazioni adeguate, non è certo facile argomentare in merito al futuro della SC, alla luce del progressivo esaurirsi della dotazione iniziale e in assenza di nuovi finanziamenti dal 2014.

3.4.5. La sperimentazione della nuova Social Card

Il decreto "Semplifica Italia" (convertito nella legge 35/2012) ha introdotto alcune novità in riferimento alla sperimentazione della social card, SCS (prevista dall'art. 2, comma 47, del D.L.225/2010, ma rimasta per lungo tempo inattuata). La sperimentazione ha una durata di un anno e riguarda i 12 Comuni con più di 250 mila abitanti: Milano, Torino, Venezia, Verona, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania e Palermo, per un totale di oltre 9 milioni di abitanti, pari al 15% della popolazione italiana. La gestione della carta acquisti sperimentale (SCS) è affidata ai Comuni ed è disciplinata da un decreto interministeriale del quale è prossima l'emanazione³⁷.

Le risorse disponibili per i 12 mesi della sperimentazione ammontano a 50 milioni di euro, che sono stati ripartiti in proporzione alla stima delle persone in povertà assoluta residenti nei Comuni³⁸.

Nel corso del 2013, dunque, oltre alla SC – che continuerà a essere distribuita nel modo usuale³⁹ –, debutterà la SCS. L'ammissibilità alla SCS non è vincolata alla cittadinanza, bensì alla

³⁶ Il testo solleva, anzi, qualche ulteriore curiosità. Per una misura che consiste in un contributo di 40 euro mensili, una spesa media di 25 euro per transazione comporta che la SC sia mediamente utilizzata meno di 2 volte al mese.

³⁷ Il Decreto interministeriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze è stato adottato il 10 gennaio 2016. Alla data in cui questo rapporto viene chiuso esso è ancora in corso di registrazione presso i competenti organi di controllo.

³⁸ Le persone in povertà assoluta sono state stimate applicando alla popolazione residente nel Comune l'incidenza della povertà assoluta calcolata dall'Istat per la ripartizione territoriale corrispondente. I dati disponibili sulle incidenze medie nell'ultimo triennio sono i seguenti: Nord 3,8%; Centro 3,8% e Sud 8,3%. Questo criterio ha portato alla suddivisione del decreto interministeriale, che assegna poco meno di 12 milioni di euro a Roma, quasi 9 a Napoli, 6 a Palermo, 5,5 a Milano, 3,8 a Torino, quasi 3 a Bari, 2,7 a Catania, 2,5 a Genova, circa 1,6 rispettivamente a Bologna e a Firenze, 1,1 a Verona e a Venezia.

³⁹ Fatta salva la clausola che, nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti uno o più beneficiari della SC, prevede l'attribuzione dei benefici economici connessi alla sperimentazione (SCS) solo previa rinuncia dei benefici connessi al programma SC, rinuncia da dichiarare espressamente nel modulo di richiesta della SCS.

residenza, da almeno un anno, in uno dei 12 Comuni coinvolti nella sperimentazione⁴⁰. Per l'ammissibilità alla SCS sono richiesti requisiti riferiti alla condizione economica, alle caratteristiche familiari e alla condizione lavorativa. Tutti comprensibili, data la limitatezza dello stanziamento, ma che inevitabilmente comportano una torsione della SCS nella direzione di una misura categoriale, lontana dall'iniziale propensione verso l'universalismo selettivo.

Venendo ai requisiti per l'accesso alla SCS, è innanzitutto necessario sussista una situazione di grave disagio economico, identificata in (i) una soglia dell'Isee pari al massimo a 3.000 euro, (ii) un patrimonio mobiliare – sempre come definito ai fini dell'Isee – inferiore a 8.000 euro, coerente quindi con un risparmio di natura precauzionale, e (iii) un eventuale patrimonio immobiliare, ammissibile soltanto per la prima casa, inferiore a un valore, ai fini dell'ICI, di 30.000 euro. Inoltre, nel caso in cui componenti del nucleo familiare godano, «al momento della presentazione della richiesta e per tutto il corso della sperimentazione, di altri trattamenti economici anche fiscalmente esenti, di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale, a qualunque titolo concessi dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni», il loro valore complessivo per il nucleo familiare deve essere inferiore a 600 euro mensili (art.4, comma 3, sub a). Sono previsti, infine, limiti anche al possesso di auto o motoveicoli, con l'obiettivo di ammettere al beneficio solo chi ha beni durevoli dal limitato valore di mercato.

Sul fronte dei requisiti riconducibili alle caratteristiche del nucleo familiare, il vincolo è dato dalla presenza nel nucleo di almeno un componente di età minore di 18 anni. Oltre a questo vincolo, il decreto indica poi dei criteri di precedenza nell'accesso alla SCS per nuclei in una delle seguenti condizioni:

- disagio abitativo, accertato dai competenti servizi del Comune;
- un solo genitore con figli minorenni;
- con tre o più figli minorenni oppure con due figli e in attesa del terzo;
- con uno o più figli minorenni con disabilità.

Infine, per ottenere la SCS i richiedenti devono soddisfare anche un requisito collegato alla condizione lavorativa. Il decreto prevede che per accedere alla SCS vi sia assenza di lavoro per tutti i componenti in età attiva del nucleo al momento della richiesta del beneficio e inoltre per almeno un componente vi sia stata, nei 36 mesi precedenti la richiesta, la cessazione di un rapporto di lavoro dipendente (oppure, nel caso di lavoratori autonomi, la cessazione dell'attività oppure, nel caso di lavoratori precedentemente impiegati con tipologie contrattuali flessibili, un'occupazione nelle medesime forme per almeno 180 giorni). Alternativamente, al momento della richiesta del beneficio il valore complessivo per il nucleo familiare dei redditi da lavoro, dipendente o "flessibile", percepiti nei sei mesi precedenti non deve superare 4.000 euro⁴¹.

⁴⁰ Ad essa sono dunque ammissibili anche i cittadini comunitari e i cittadini extracomunitari cosiddetti "lungo soggiornanti", naturalmente residenti nei 12 grandi Comuni.

⁴¹ Eventuali, ulteriori requisiti possono poi essere definiti dal Comune d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Per la SCS si prevede il rilascio di una sola carta per famiglia. Il beneficio è concesso bimestralmente in ragione della numerosità del nucleo familiare, calcolata escludendo le persone a carico ai fini Irpef diverse dal coniuge e dai figli (prescindendo, quindi, dal reddito familiare, equivalente determinato tramite l’Isee). L’ammontare mensile del trasferimento monetario è di 231 euro per un nucleo composto da 2 membri, di 281 euro per un nucleo di 3 persone, di 331 euro per un nucleo di 4, infine di 404 euro per i nuclei di 5 o più componenti.

Ai Comuni, oltre a individuare eventuali ulteriori criteri di selezione dei beneficiari e a poter integrare con fondi propri la misura, compete:

- la pubblicazione dei bandi per le domande e il completamento della selezione entro 120 giorni dalla entrata in vigore del decreto;
- la predisposizione di un progetto personalizzato per una quota parte dei nuclei familiari, progetto che dovrà essere finalizzato all’inclusione sociale, al reinserimento lavorativo, al superamento della condizione di povertà;
- l’attivazione dei servizi di accompagnamento (servizio sociale professionale, educativo, domiciliare, ecc.);
- garanzia dell’operatività di una rete con le altre agenzie pubbliche coinvolte (CpI, scuole, Aziende sanitarie locali).

Sul ruolo svolto dai Comuni si gioca grossa parte degli esiti della SCS. Saranno i fatti a fornirci le risposte. Si possono, peraltro, segnalare sin d’ora alcuni profili di criticità e alcune perplessità.

- (i) La logica “a bando” non è vincolante in quanto, fermi restando i requisiti previsti per accedere alla SCS, i Comuni potranno anche limitare la richiesta del beneficio all’ambito dei nuclei familiari già assistiti dai servizi del Comune, individuati sulla base di precedenti avvisi pubblici o regolamenti relativi a politiche comunali aventi finalità analoghe a quelle della sperimentazione. A tal fine, anche attraverso l’utilizzo dei dati contenuti nel *data base* “Sistema di Gestione delle Agevolazioni sulle Tariffe Energetiche”, i Comuni potranno adottare strumenti di comunicazione mirata e personalizzata in favore dei residenti ai quali rivolgere la sperimentazione. Ciò introduce un potenziale, forte elemento di discrezionalità nella selezione dei nuclei familiari, che può portare a una popolazione di beneficiari differente da quella delineata dai requisiti di ammissibilità, variabile da un Comune all’altro secondo *pattern* potenzialmente anche molto diversi.
- (ii) Il progetto personalizzato non coinvolgerà tutti i beneficiari della SCS, per il proposito del decreto – in via di principio condivisibile – di condurre un *social experiment* sugli effetti dei «progetti personalizzati di presa in carico». Nell’ambito dei nuclei beneficiari, infatti, i Comuni dovranno individuare, mediante una procedura di selezione casuale, due gruppi: per un primo gruppo, pari ad almeno metà e a non oltre due terzi del totale dei nuclei, predisporranno un progetto personalizzato, volto al superamento della condizione di povertà, al reinserimento lavorativo e all’inclusione sociale; un secondo gruppo, costituito dai nuclei beneficiari esclusi casualmente dal progetto personalizzato e integrato dai nuclei richiedenti esclusi dalla SCS, costituirà il gruppo di controllo, che avrà accesso all’ordinaria rete di interventi e servizi

sociali. L'intendimento di realizzare un *social experiment*, cruciale per gli ambiziosi obiettivi di valutazione degli effetti della SCS elencati all'art. 9 del decreto interministeriale (tema che toccheremo tra poco), si presenta peraltro problematico per due ordini di ragioni: la difficoltà, ben nota dalla letteratura, di attuare *social experiments*, tanto più acuta quanto più la loro realizzazione venga affidata a una molteplicità di attori locali, nel nostro caso i Comuni; la deroga ai criteri di ammissibilità concessa ai Comuni, di cui abbiamo detto nel punto immediatamente precedente, deroga che può indurre a violare il disegno di randomizzazione e comunque a non preservarne l'integrità.

- (iii) Per i nuclei beneficiari della SCS che sottoscriveranno il progetto personalizzato, esso sarà vincolante sia per accedere alla SCS che per continuare a godere del beneficio. Le informazioni sul progetto e sulla sua attuazione dovranno essere inviate telematicamente mediante modelli predisposti dall'Inps, d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e sentito il Garante per la protezione dei dati personali, secondo le modalità dettagliatamente specificate nel decreto interministeriale. Secondo una rigida logica di condizionalità, il decreto prevede che l'invio delle molteplici informazioni richieste, *riferite a ciascuna SCS* (e solo in parte, invece, ai nuclei familiari di controllo), costituisce condizione necessaria per i successivi accrediti bimestrali. Anche alla luce di quanto messo in evidenza nei due punti precedenti, è ragionevole dubitare che tale disegno sia fattibile in maniera adeguata: gli onerosi adempimenti in tema di acquisizione delle informazioni possono, forzatamente, scadere a riti burocratici (o, all'opposto, una diffusa sospensione degli accrediti bimestrali può ingenerare tensioni sociali, tenuto conto in particolare delle condizioni di grave disagio economico dei beneficiari).
- (iv) Quanto appena detto circa i rapporti fra Inps e Comuni rende palese come, nonostante il ruolo riconosciuto ai Comuni e le responsabilità poste in capo a loro, la gestione delle erogazioni monetarie venga affidata all'infrastruttura che gestisce la SC. Infatti, è l'Inps (il soggetto attuatore) che procede alla verifica della compatibilità delle informazioni acquisite con i requisiti previsti per l'accesso alla/mantenimento della SCS, utilizzando a tal fine anche tutte le informazioni «pertinenti e non eccedenti» disponibili nei propri archivi. Ed è sempre l'Inps che deve comunicare alle Poste italiane la somma da accreditare su ciascuna SCS. Il ricorso all'infrastruttura che gestisce la SC è per vari aspetti persuasivo. Ma, a nostro modo di vedere, non sono convenientemente affrontati i notevoli problemi di raccordo fra l'infrastruttura centrale ed i Comuni che si pongono col passaggio dall'erogazione di una misura meramente passiva – la SC – alla gestione di una misura che incorpora piano individuali di attivazione affidati ai Comuni – la SCS –.
- (v) Nelle intenzioni del decreto interministeriale, che vi dedica il dettagliato art. 9, la sperimentazione deve fornire gli elementi conoscitivi utili per la successiva proroga della SCS e «per la possibile generalizzazione della misura [...] come strumento di contrasto alla povertà assoluta». A tal fine servirà valutarne credibilmente gli effetti. Per la SCS la valutazione è posta in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. A loro compete definire il disegno di ricerca per *la valutazione*,

da condurre secondo l'approccio controfattuale, e gli strumenti di rilevazione. Ai Comuni spetta un ruolo di collaborazione, essenzialmente tramite la somministrazione dei questionari. La valutazione è tesa principalmente ad accertare l'efficacia della integrazione del sussidio economico con servizi a sostegno dell'inclusione attiva nel favorire il superamento della condizione di bisogno. Alle perplessità che già abbiamo avuto modo di esplicitare, se ne aggiunge un'altra: manca ogni indicazione sulle risorse, umane e finanziarie, destinate a questo compito⁴².

4. Che cosa possiamo imparare?

Non è agevole trarre nitide lezioni da un quadro di esperienze parecchio variegato, spesso brevi e contraddistinte da una sorta di provvisorietà; un quadro per di più marcato da alcune cesure. È proprio da queste ultime che conviene partire per prime riflessioni di sintesi. Le cesure sono dovute essenzialmente al ciclo politico e al riassetto istituzionale introdotto nel 2001 dalla riforma del titolo V della Costituzione.

Al ciclo politico sono palesemente dovute la chiusura dell'esperienza del RMI, innovativa e promettente – pur con i limiti evidenziati – e del RdB del Friuli Venezia Giulia⁴³. In entrambi i casi, ciò avviene col subentro di un'amministrazione di centro-destra a una di centro-sinistra. Della solerte abrogazione del RdB nel 2008, a meno di un anno dal suo avvio, abbiamo già brevemente detto nella sez. 3.2. Quanto al RMI, il suo superamento a vantaggio di un nuovo istituto, il reddito di ultima istanza, era stato annunciato ufficialmente nel *Libro bianco sul welfare*, presentato nel febbraio 2003⁴⁴, e la formale istituzione del nuovo istituto avviene con la legge finanziaria per il 2004 (legge 350/2003, art. 3, comma 101). Ma le caratteristiche del reddito di ultima istanza restano indefinite, perché le modalità di attuazione sono rimandate a decreti ministeriali, e per il suo finanziamento la legge si limita ad affermare che «lo Stato concorre al finanziamento delle regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza» nei limiti delle risorse preordinate nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali. Si sono incaricati i fatti, poi, a mostrare che il reddito di ultima istanza era una chimera, che rispondeva alla volontà di segnare una discontinuità con

⁴² È di buon auspicio la previsione con la quale si chiude l'art. 9 del decreto: «I dati anonimi sono altresì messi a disposizione di università e enti di ricerca su richiesta motivata, per finalità di ricerca e valutazione». Ma temiamo che solo di un (non ben fondato) augurio si tratti, date le norme irragionevolmente restrittive che il Codice in materia di dati personali detta in tema di utilizzo dei microdati per la ricerca scientifica.

⁴³ Non ci pare, invece, riconducibile soltanto, o prevalentemente, al ciclo politico l'interruzione, in sostanza la chiusura, dell'esperienza del RdC della Campania. Essa coincide sì con la decisione della nuova giunta di centro-destra, ma appare piuttosto «suggellare quella che si presentava, da tempo, come una morte annunciata e, semplicemente, rinviata per ragioni di opportunità» (Agodi e DeLuca Picione, 2010, pag. 40).

⁴⁴ Queste le motivazioni: «Il Reddito minimo di inserimento ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale. Per questo motivo si è stabilito di individuare un nuovo sistema – il reddito di ultima istanza – da realizzare e co-finanziare in modo coordinato con il sistema regionale e locale, attraverso programmi che distinguano in modo finalizzato le carenze reddituali derivanti esclusivamente da mancanza di opportunità lavorativa (da affrontare attraverso politiche attive del lavoro che evitino l'instaurarsi di percorsi di cronicità e dipendenza assistenziale) e carenze tipiche delle fragilità e marginalità sociali che necessitano di misure di integrazione sociali e reddituali» (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2003, pag. 37).

l'azione avviata nella precedente legislatura col RMI. E, a ben vedere, in questo caso come in quello del RdB del Friuli Venezia Giulia non si tratta soltanto di chiusure di specifiche esperienze, ma di cambiamenti di rotta, che in sostanza mirano ad accantonare la prospettiva stessa di un'organica politica di contrasto della povertà in favore di molteplici interventi che poggiano sul tradizionale impianto categoriale del *welfare* italiano, su ben maggiori margini di discrezionalità, su un sovraccarico di "delega" all'iniziativa degli enti locali, per di più accompagnato da trasferimenti di risorse magri quando non decurtati.

Per un altro verso, la riforma del titolo V della Costituzione, con l'ulteriore spostamento delle competenze in materia di assistenza sociale dallo Stato alle Regioni, fornisce una legittimazione, o meglio un alibi, al ritrarsi dello Stato dall'impegno di investire risorse nella creazione di una rete di sicurezza sociale di base, in particolare di definire un'azione nazionale di lotta alla povertà. E stimola, all'opposto, l'iniziativa delle Regioni. Un'iniziativa tanto vivace quanto segnata da inadeguatezze, che abbiamo documentato segnalando in particolare le incongruenze del RdC campano e del RMG laziale.

A questa seconda cesura si accompagna, infatti, l'orientamento in favore di misure che utilizzano impropriamente il termine «sperimentazione» per designarne piuttosto la sostanziale provvisorietà. Una provvisorietà dovuta innanzitutto ai vincoli di bilancio e all'incertezza del quadro delle risorse disponibili a medio termine. Ma acuita, e non poco, dalla scelta di non confrontarsi con i problemi che ciò poneva per il disegno di interventi di contrasto della povertà duraturi, in grado di apprendere da una ben ponderata sperimentazione. E di imboccare, invece, l'illusoria strada dei pronunciamenti enfatici (i titoli delle leggi sono rivelatori), affiancati da normative in buona parte contraddittorie con tali pronunciamenti (l'evidenza più vistosa è bassa la percentuale di beneficiari rispetto agli ammissibili) e da realizzazioni mediocri (a riprova vi sono il contrarsi di parecchi interventi al solo trasferimento monetario – talvolta in cifra fissa, quindi neppure correlato ai bisogni delle famiglie "povere" – e la fragilità, quando non la mancanza, di decorose attività di monitoraggio e valutazione).

Insomma, di fronte a una questione, quella della povertà, che ha natura strutturale, in molti casi è prevalsa quella stessa «veduta corta» che Padoa Schioppa (2009) rimproverò parlando della crisi finanziaria scoppiata nell'agosto 2007. Certo, in questo quindicennio non sono mancate esperienze in tutto o in parte positive, dalle quali possiamo imparare: ad esse guarderemo tra poco. Ma la «veduta corta» e la provvisorietà di vari interventi, combinate con le discontinuità indotte dal ciclo politico, hanno pesato parecchio. Così, non si sono venuti consolidando strumenti in grado di dare attuazione a un coerente impegno sul versante della lotta alla povertà. E ancor oggi è dubbio se ci sia, nelle classi dirigenti così come nell'opinione pubblica, adeguata consapevolezza dei termini del problema. Di queste carenze sono una spia tanto l'eccessiva enfasi posta in alcuni interventi sull'obiettivo del recupero al lavoro e all'autonomia economica⁴⁵, come se esso fosse proponibile per *tutti* i poveri, quanto il sostanziale disimpegno di altri interventi da azioni di attivazione e il loro ritrarsi nella dimensione dell'erogazione di un sussidio per pochi.

⁴⁵ Nella normativa; quel che poi accade nei fatti è altra cosa.

Anche dagli errori si impara. A questo è servito lo sguardo sulle otto misure prese in considerazione, descritte e analizzate nei loro tratti essenziali nella sez. 2. In questa prospettiva è istruttivo guardare alla Figura 1, che in termini schematici, ma illuminanti, riassume le caratteristiche salienti delle componenti passive delle varie misure, per quanto attiene al criterio per la prova dei mezzi, al trasferimento monetario e al *take-up rate*. Due notazioni tornano utili per la sua lettura. Innanzitutto, come già anticipato, la rappresentazione che essa dà delle diverse misure è forzatamente semplificata e va quindi interpretata con le cautele del caso. Restando alle avvertenze di maggior rilievo, va considerato che per la prova dei mezzi si fa riferimento a redditi espressi in Euro a prezzi 2011, quindi a potere d'acquisto costante, ma il reddito, anche quando sia equivalente, è calcolato secondo criteri diversi (imponibile Irpef oppure Isee oppure CEE oppure ICEF), ed è quindi solo approssimativamente comparabile; inoltre, va tenuto presente che il *take-up rate* è stimato rispetto ai richiedenti ammissibili, trascurando quindi i falsi negativi, sulla consistenza dei quali nulla si sa. In secondo luogo, torna utile una semplice chiave di lettura per i diversi *pattern* del trasferimento monetario. Una retta discendente con un angolo di 45° descrive la situazione, per noi "ideale", in cui il trasferimento colma l'intero divario fra soglia di povertà e reddito equivalente iniziale, sicché sommando il reddito in ascissa col trasferimento in ordinata si giunge a un reddito equivalente finale che è uguale per tutti i "poveri", parallelo all'asse delle ascisse e al livello della soglia di povertà. All'opposto, una retta parallela all'asse delle ascisse ci dice che il trasferimento monetario non varia al variare del reddito iniziale (talvolta non equivalente, che non tiene conto cioè della composizione della famiglia), quindi non ha alcun effetto redistributivo – o può addirittura avere effetti redistributivi perversi – all'interno dei "poveri".

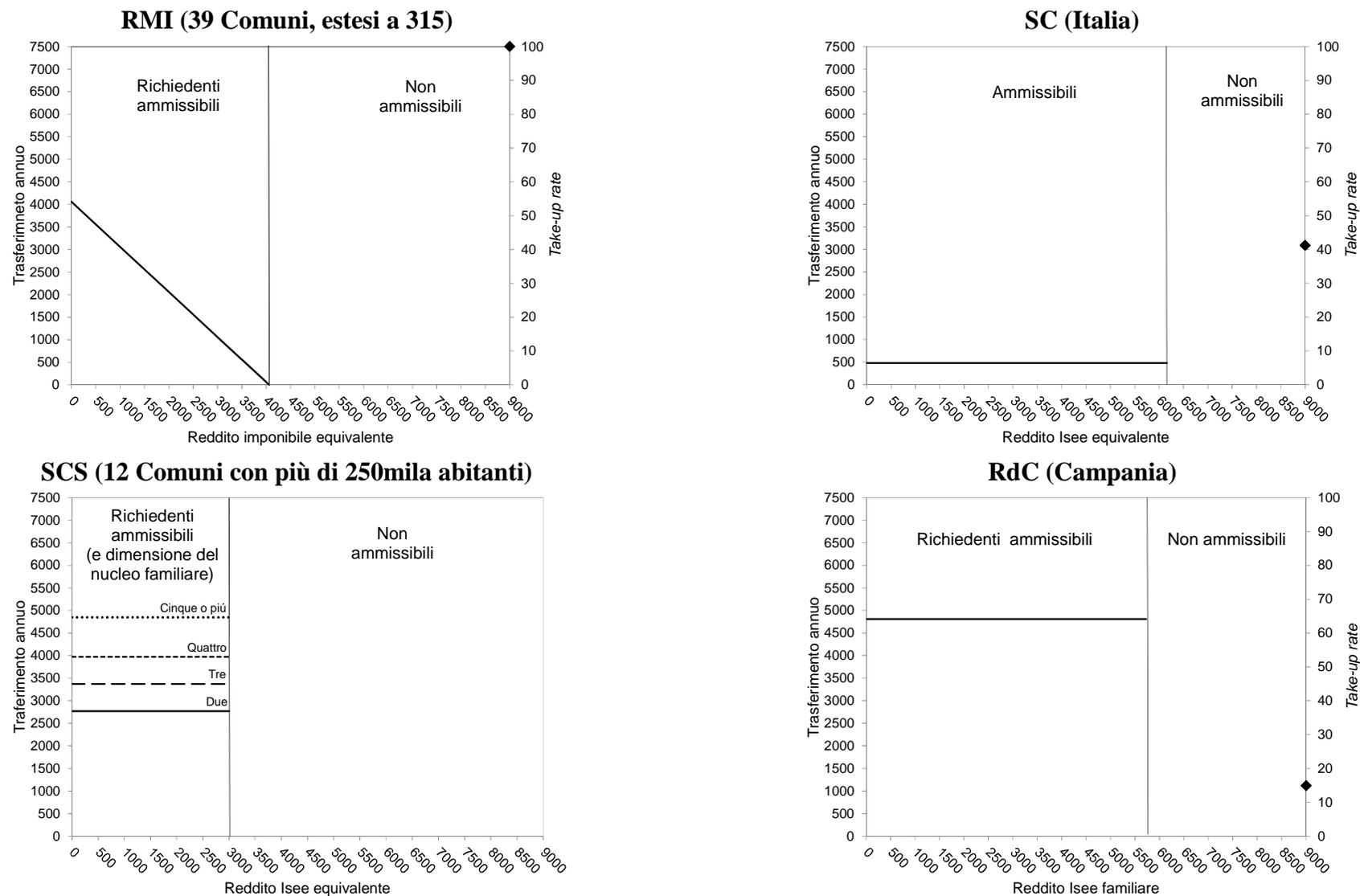
Fatte queste precisazioni, la Figura 1 è largamente auto-esplicativa. In tema di trasferimenti monetari in favore dei "poveri", essa visualizza in maniera efficace la polarizzazione fra interventi ispirati a un criterio redistributivo – *dare di più ai più poveri* – (RMI, PCS, RdB e RG) e *interventi in cifra fissa*, che non hanno affatto questa preoccupazione (SC, RdC, RMG) oppure l'hanno in misura limitata (SCS, che ha una soglia di povertà molto bassa e, entro questa, differenzia il trasferimento in funzione soltanto del numero di componenti il nucleo familiare). Merita di essere sottolineata ancora una volta la miopia⁴⁶ di due misure, RdC e RMG, che, come evidenziato dalla variabile in ascissa, si riferiscono rispettivamente al reddito familiare, senza tenere conto della composizione della famiglia, e al reddito personale, senza tener conto né della composizione né del reddito della famiglia. Palesemente, esse possono produrre effetti redistributivi perversi entro i "poveri", perché erogano la stessa somma a famiglie con numero di componenti diverso e con reddito diverso (nel caso del Lazio, addirittura anche di molto superiore a quello personale del beneficiario). La Figura 1 segnala poi un'interessante concordanza: le misure ispirate a un criterio redistributivo hanno *take-up rate* mediamente più alti, e di molto, rispetto agli interventi in cifra fissa, vuoi con la consistenza della mera beneficienza (la SC) vuoi tanto magniloquenti nei propositi normativi quanto mediocri, al limite del contraddittorio, nelle realizzazioni (il RdC e il RMG).

⁴⁶ Facciamo fatica, infatti, a pensare a un disegno, a una scelta consapevole in tal senso.

Prospetto 4: Sinossi delle principali modalità di realizzazione di selezionate misure di contrasto della povertà, di interesse nella prospettiva dell'adozione di un intervento strutturale ispirato all'universalismo selettivo

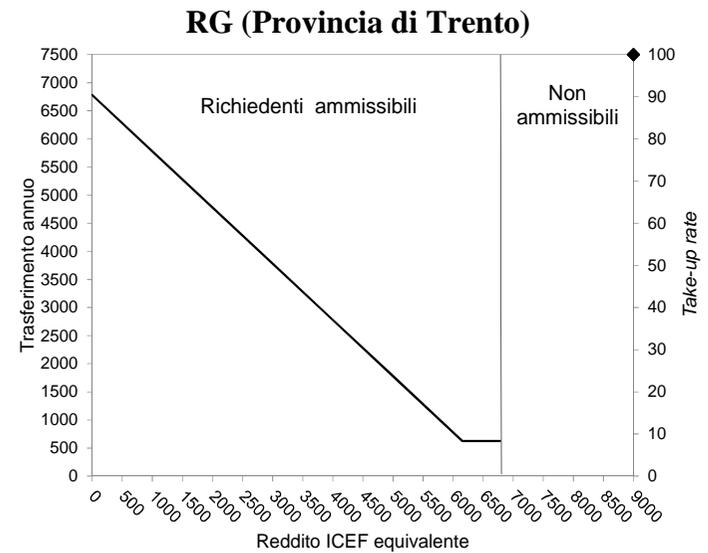
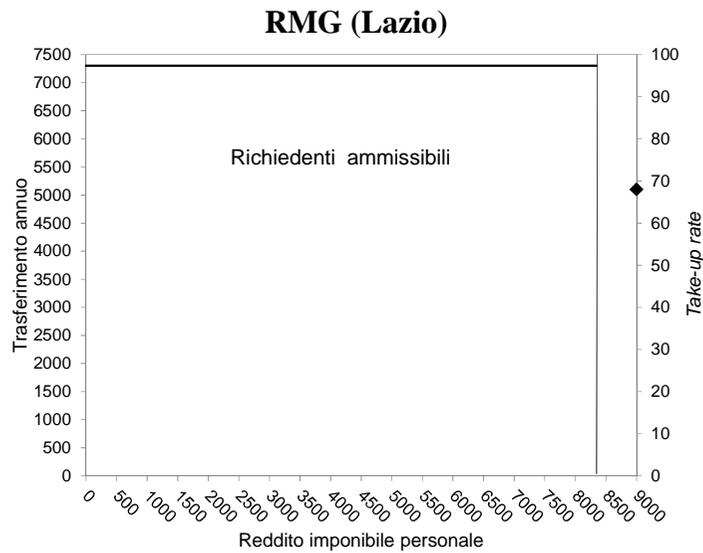
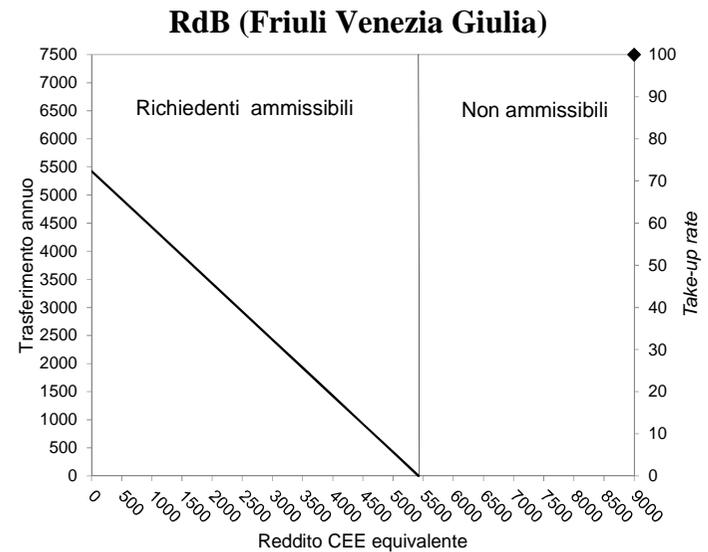
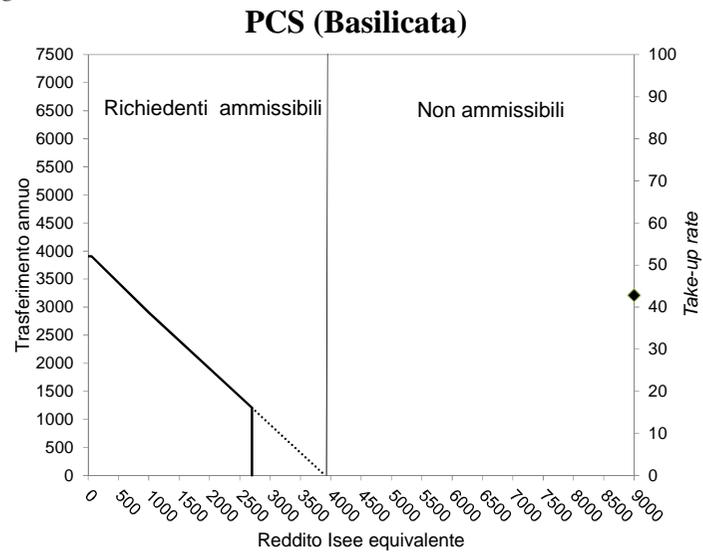
<i>Misure</i>	<i>Modalità salienti</i>								
	<i>Criteri per la determinazione del reddito</i>	<i>Modalità per presentare la domanda</i>	<i>Tempestività erogazione</i>	<i>Attività contro falsi positivi</i>	<i>Azioni di sostegno sociale e/o attivazione al lavoro</i>	<i>Ruolo dei diversi attori</i>	<i>Monitoraggio e valutazione degli effetti</i>	<i>Beneficiari: qualche numero</i>	<i>Spesa pubblica per la misura</i>
Reddito minimo di inserimento (RMI)	Reddito familiare imponibile ai fini Irpef , reso equivalente con un'opportuna scala	A bando comunale	Entro 60 gg. dalla presentazione della domanda e verifica dei requisiti	Previste , a discrezione dei Comuni Es. di Foggia	Previste, con responsabilità dei Comuni	Ruolo centrale dei Comuni	Previsti. Realizzato solo il monitoraggio , valutazione impraticabile	Nel primo biennio: 35.000 famiglie in 39 Comuni	Oltre 220 milioni di euro spesi per la prima sperimentazione biennale
Carta acquisti o social card (SC)	Reddito Isee	A sportello presso le Poste Spa	Immediata , a fronte della verifica dei requisiti	Non previste	Non previste	Struttura per la gestione: MEF, INPS e Poste	Prevista relazione annuale al Parlamento, mai presentata	535.412 persone rispetto al target di 1.300.000	207 milioni di euro fino al 2011
Nuova social card sperimentale (SCS)	Reddito Isee	A bando comunale	Entro 120gg. dall'entrata in vigore del regolamento comunale	Previste	Responsabilità dei Comuni	Prevista erogazione da parte di Comuni , Cpl, sanità, istruzione terzo settore	Previsti, con valutazione degli effetti tramite esperimento randomizzato	Si prevede una copertura del 25% del bacino teorico degli ammissibili	50 milioni di euro per 12 mesi
Friuli-Venezia Giulia: Reddito di base per la cittadinanza (RdB)	Reddito CEE: Indicatore della condizione economica e patrimoniale	A sportello	Entro 1 mese il patto provvisorio ed entro 4 mesi il patto definitivo	Previste, ma non realizzate	Responsabilità dei Comuni	Previsto un ruolo attivo per Comuni , Cpl, CAF, ASL	Prevista, sia intermedia che finale, ma non realizzata	4.264 domande accolte in 6 mesi tra 2007 e 2008	25,2 milioni di euro in 6 mesi tra 2007 e 2008
Provincia Autonoma di Trento: Reddito di garanzia (RG)	Reddito ICEF: Indicatore della condizione economica familiare + controllo sui consumi	A sportello , presso i CAF convenzionati	Prima erogazione il 21 del mese successivo a quello della presentazione della domanda, poi mensile	Condotte a livello provinciale, soprattutto su residenza e partecipazione a azioni di attivazione al lavoro	Responsabilità dell' Agenzia del Lavoro e dei Servizi Sociali provinciali	Ruolo centrale della amministrazione provinciale e attivo di CAF e dei Cpl	Posta in atto fin dalla delibera attuativa e tutt'ora in corso	Circa 7.000 famiglie beneficiarie, quasi la metà straniere	Mediamente 17 milioni di euro circa all'anno (0,1% del PIL provinciale)

Figura 1: Requisiti di reddito per l'ammissibilità, trasferimento monetario e *take-up rate* delle misure di contrasto della povertà considerate: una semplificata rappresentazione grafica (per reddito e trasferimento monetario importi annui in € a prezzi 2011) ^a



^a Il *take-up rate* della SC si basa sull'iniziale stima del Governo di 1.300.000 potenziali beneficiari. Le rette per la SCS si riferiscono a nuclei familiari con diverso numero di componenti; inoltre per la SCS, in fase di decollo, non si dispone ancora del *take-up rate*. La stima del *take-up rate* per il RMG si riferisce alla provincia di Roma.

Segue Figura 1



Restringiamo ora l'attenzione alle esperienze sotto qualche profilo positive, RMI e SC/SCS a livello nazionale e le esperienze regionali del RG e del RdB, sulle quali nella sez. 3 abbiamo svolto una ricognizione delle soluzioni adottate rispetto a rilevanti questioni operative che si pongono nella realizzazione di politiche di contrasto della povertà. Il Prospetto 4 ne offre un quadro sinottico.

Guardando a queste evidenze, e alle pertinenti evidenze del Prospetto 3 per quanto attiene alla caratterizzazione delle quattro misure considerate rispetto alle *policy questions* basilari, riassumiamo le indicazioni salienti che ne traiamo in sette punti.

(a) La scelta in favore dell'universalismo selettivo è presente in tre misure: il RMI, il RG trentino e il RdB friulano. Essa vi è declinata in modo sostanzialmente concorde, e convincente: la popolazione ammissibile è costituita dai residenti; si fa riferimento al reddito familiare e a soglie di povertà equivalenti (per tener conto della diversa composizione della famiglia); il trasferimento monetario è pari alla differenza fra soglia di povertà e reddito familiare. Anche la SCS (che è invece un intervento-pilota circoscritto territorialmente e quanto a caratteristiche dei destinatari) per l'ammissibilità fa riferimento ai residenti.

Differenti sono, invece, i criteri adottati per la stima del reddito familiare equivalente e per la fissazione della soglia di povertà. Nella prospettiva di una misura nazionale, questa diversità di criteri mette in evidenza due snodi.

– L'uno attiene al modo di *comporre l'utilizzo di un indicatore del tipo Isee con informazioni sulla povertà assoluta*, prodotte correntemente dall'Istat. Il problema si pone su due piani: per un verso è emersa la debolezza dell'Isee quale indicatore della situazione economica familiare, in parte intrinseca al modo con il quale è definito (ad esempio, con l'esclusione di misure categoriali di sostegno del reddito, quale, ad esempio, la pensione sociale) e in parte perché si presta facilmente a comportamenti elusivi o *tout court* all'evasione (in proposito vedi il successivo punto (b)); per un altro verso, se per la determinazione della/e soglia/e di povertà si fa perno sulle stime della povertà assoluta – come appare ragionevole – serve muovere verso una marcata ridefinizione dell'Isee, in modo da disporre di un indicatore dei redditi (e del capitale immobiliare e mobiliare) coerente con gli indicatori dei consumi, largamente utilizzati dall'Istat per le stime della povertà assoluta.

– L'altro snodo attiene a una *auspicabile differenziazione territoriale delle soglie di povertà, in modo da tener conto dei divari nel costo della vita*, basandosi sulla disaggregazione delle stime della povertà assoluta per macroaree e per città metropolitane-comuni medi-comuni piccoli.

Un ulteriore, importante punto critico attiene, infine, alla natura, strutturale o provvisoria, della misura. Solo il RG ha caratteristiche che lo avvicinano di molto a una misura strutturale. L'alternativa – è bene chiarirlo – non è fra “tutto e subito” e la provvisorietà. Vi può ben essere un percorso per giungere progressivamente a una misura nazionale con integrazione piena del reddito fino alle soglie di povertà, sia per vincoli di bilancio sia per affinare le capacità di gestione. Ma la scelta fra imboccare tale percorso e procedere con la «veduta corta» e in modo frammentario si impone.

- (b) Le evidenze migliori quanto alla gestione della misura, in particolare della sua componente monetaria (ricevimento delle domande e determinazione degli ammissibili, quantificazione del trasferimento monetario, tempestività dell'erogazione, attività per contrastare falsi positivi e falsi negativi, ecc.), vengono dalle esperienze del RG e del RdB – e, sullo sfondo, da quelle della Valle d'Aosta e della provincia di Bolzano –. Si noti, tutte regioni/province di dimensioni modeste e a statuto speciale.

Per un altro verso, l'evidenza empirica che viene dalle misure nazionali, RMI e SC, è polarizzata. Il monitoraggio della sperimentazione del RMI segnala la mediocre capacità dei singoli Comuni di verifica delle condizioni economiche delle famiglie, vuoi perché l'unico parametro utilizzato è l'insieme dei redditi correnti, vuoi per la forte presenza, soprattutto in alcune aree del paese, del lavoro sommerso, vuoi per carenza di capacità amministrative consolidate e territorialmente omogenee (problema acuto soprattutto nei piccoli comuni). All'opposto, la SC ha un'infrastruttura di gestione centralizzata (con terminali periferici, la rete degli uffici postali, ben distribuiti), che poggia sull'Isee; il tutto appare oggi abbastanza ben consolidato, anche se, come appena segnalato, l'Isee resta un indicatore della situazione economica decisamente inadeguato.

Infine, merita di essere messo in luce che in nessun caso abbiamo trovato evidenze di attività mirate a trovare falsi negativi. Perché? Contano certo le preoccupazioni per i vincoli finanziari – perché mai andare a cercare poveri che, pur essendo ammissibili, non richiedono la misura? – e le modalità tipiche di organizzazione di questi interventi, su domanda. E può ben essere che il rischio di falsi negativi sia inversamente proporzionale al trasferimento monetario atteso, quindi per questa parte un fenomeno trascurabile. Ma il fatto, soprattutto se confrontato con l'attenzione posta al tema in altri paesi (per una meta-analisi della letteratura, che rivela tra l'altro rischi molto alti di falsi negativi, vedi Bargain *et al.*, 2012), segnala un diffuso ritardo, forse sul terreno culturale e della *civicness* prima ancora che su quello operativo.

Da questi riscontri traiamo due indicazioni.

- È opportuno mantenere *il riferimento a una struttura centrale, quale quella della SC, e ad un Isee decisamente rivisto, raccordabile con l'uso di stime della povertà assoluta per la definizione delle soglie di povertà (al punto da configurarsi in larga misura come un nuovo indicatore), per la prova dei mezzi e per i trasferimenti monetari.* Ma con almeno due ulteriori innovazioni significative, quindi di non banale attuazione:

(i) dal Friuli Venezia Giulia alla Campania, abbiamo riscontrato che vi è un'elevata frazione di famiglie con l'Isee (o un indicatore analogo) pari a zero o molto basso. Palesemente, l'Isee è un indicatore inadeguato, che espone a notevoli rischi di falsi positivi. Ed è plausibile attendersi che anche un nuovo Isee, comunque migliorato, coglierà in modo imperfetto la situazione economica di molte famiglie; le ragioni dell'elusione/evasione di componenti del reddito stanno nella struttura dell'economia italiana e nel peso del lavoro sommerso. *A un indicatore della situazione economica profondamente rivisto dovrebbe,*

dunque, essere affiancato un “controllo dei consumi”, del tipo in atto per il RG trentino, che dovrebbe portare al calcolo di un reddito minimo presunto;

(ii) si dovrebbe prevedere, poi, un trattamento di favore dei redditi da lavoro, segnatamente per nuclei familiari che abbiano già goduto della misura e debbano, quindi, essere incentivati ad uscirne per approdare all’autosufficienza economica.

– *All’attività di questa struttura centrale serve affiancare l’azione dei Comuni e del terzo settore. L’azione dei Comuni, con la collaborazione della Guardia di finanza, può risultare molto utile per il “controllo dei consumi” e per la conseguente individuazione dei falsi positivi. D’altra parte, i soggetti del terzo settore impegnati in attività di contrasto della povertà sono correntemente a contatto con le persone e i gruppi marginali: hanno quindi peculiari opportunità e capacità di far emergere falsi negativi.*

(c) *L’affiancamento al trasferimento monetario di misure di integrazione e sostegno sociale, da un lato, e di attivazione, dall’altro, è presente tanto nel RMI, quanto nel RG e nel RdB, quanto infine nella SCS. Qui la questione non sta tanto nell’enunciazione, quanto in una persuasiva messa in atto di questi orientamenti. Ed ha perlomeno due facce.*

– *In primo luogo, serve operare una distinzione sufficientemente chiara, anche se reversibile, fra poveri per i quali è ragionevole porsi l’obiettivo di ricondurli a una vita attiva e (almeno in parte) all’autonomia economica e poveri per i quali, per ragioni di età e/o di salute, non vi è tale prospettiva. Certo, il soggetto destinatario dell’intervento è la famiglia e l’azione di integrazione sociale si rivolge a tutti i suoi componenti. Ma l’individuazione delle persone in età attiva e idonee al lavoro è essenziale, perché saranno esse le destinatarie di azioni di attivazione, cruciali per evitare la “trappola della povertà”⁴⁷.*

– *Occorre poi definire azioni appropriate di attivazione, con obblighi reciproci, e soprattutto essere in grado di metterle in atto. Anche alla luce delle esperienze esaminate, è questo uno dei punti più delicati, e difficili, perché chiama in causa le capacità operative di molteplici servizi, in particolare dei Centri per l’impiego, e il loro coordinamento: fronti sui quali le carenze oggi sono forti.*

(d) *Quest’ultima considerazione ci porta al ruolo dei diversi attori. Il problema che si pone riguarda la definizione di un convincente assetto istituzionale-organizzativo. La ricognizione condotta non fornisce risposte. Suggestisce però alcune riflessioni e solleva almeno due domande.*

Da quanto siamo venuti argomentando, troviamo confermata la ragionevolezza del nostro orientamento per una misura nazionale di contrasto della povertà: con un forte ruolo dello Stato sia sul piano delle risorse finanziarie, sia su quello della definizione degli standard, sia infine su quello di una infrastruttura centrale di gestione⁴⁸. D’altra parte, la definizione dei progetti di

⁴⁷ Ciò è vitale sia per efficacia, e in definitiva la sostenibilità, della misura sia per l’accettabilità stessa di uno strumento redistributivo, che verrebbe profondamente minata dalla percezione che ampie fasce di popolazione, concentrate in alcune zone del paese, “vivono di assistenza”.

⁴⁸ A confortare questo orientamento vi sono inoltre la disomogeneità di interventi che storicamente caratterizza il welfare locale in Italia e gli squilibri tra aree ricche e aree povere del paese.

integrazione sociale e lo svolgimento delle azioni di sostegno e di attivazione competono necessariamente ad attori locali. Di qui le due domande.

- Come combinare l'azione a livello centrale con il ruolo degli enti locali, dei Centri per l'Impiego, delle scuole e di altri servizi pubblici, e con l'indispensabile apporto del terzo settore, in particolare (ma non soltanto: vedi l'indicazione conclusiva del punto (b)) per le azioni di sostegno e di attivazione?
- Quale scala – o, se si opta per ragionevoli differenziazioni territoriali, quali scale – è conveniente individuare, a livello locale, per il coordinamento delle pertinenti attività? L'interrogativo è spinoso, anche perché ci si trova in una sorta di “terra di nessuno” nella definizione degli assetti territoriali, e delle competenze, delle Province, così come nelle ipotesi di accorpamento (o di forme di coordinamento) dei Comuni. Di massima, pare meritevole vagliare in via prioritaria l'ipotesi di forme associative di Comuni (preferibilmente, con un Comune capofila) per “ambiti” di tipo comprensoriale – ai quali spesso si avvicinano i territori di competenza dei Centri per l'impiego, della rete delle scuole, delle Aziende Sanitarie Locali –. Ma in alcuni casi può essere preferibile, invece, fare perno su Province o Regioni con dimensioni della popolazione tutto sommato modeste, come paiono suggerire le esperienze rispettivamente di Bolzano e Trento e della Valle d'Aosta? E quali altre ipotesi vanno esplorate, avendo come criterio-guida quello di un assetto istituzionale-organizzativo ben funzionante?

- (e) L'affermazione che l'intervento sarà oggetto di “monitoraggio e valutazione” è una sorta di articolo obbligato nelle normative che istituiscono interventi contro la povertà. Articolo, però, che è anche pressoché sistematicamente disatteso⁴⁹. L'eccezione iniziale è stata rappresentata dal RMI, ma per le ragioni richiamate nella sez. 3.1 l'esito non è andato al di là di un decoroso monitoraggio. Degli interventi successivi, l'unica eccezione, peraltro di rilievo, si dà per il RG trentino, per il quale si può a ragione parlare di “valutazione prospettica”, in quanto essa è decollata e si è sviluppata insieme con la politica, sin dall'avvio della riflessione sulla sua introduzione, ed è integrata nel processo di realizzazione della politica. Un segnale parzialmente promettente viene poi dalla SCS, che per la valutazione degli effetti dei progetti personalizzati di presa di carico richiede a ciascuno dei 12 Comuni coinvolti di ricorrere a un esperimento randomizzato; sfortunatamente, però, questa prescrizione è inserita in un contesto di indicazioni e di possibili deroghe che rende problematica una sua credibile realizzazione. Nell'insieme, la ricognizione svolta ha evidenziato, inoltre, un forte deficit informativo in tema di documentazione convenientemente articolata sui beneficiari e ancor più sulle risorse destinate all'intervento (le *policy questions* B8 e B9).

⁴⁹ Ispirandosi alle buone pratiche di paesi evoluti sul terreno del monitoraggio e della valutazione, la legge della Regione Lazio che istituisce il RMG, all'art. 8, detta addirittura una “clausola valutativa”: «La Giunta regionale, con cadenza annuale, presenta una relazione al Consiglio regionale sull'attuazione della presente legge nella quale sono evidenziati in particolare: a) il numero dei beneficiari, lo stato degli impegni finanziari e le eventuali criticità; b) i risultati degli interventi effettuati, anche dal punto di vista dell'analisi costi-benefici». La disposizione è rimasta peraltro un esercizio retorico.

Si impongono dunque decisi miglioramenti. Essi sono essenziali sia per una buona gestione dell'intervento sia per l'esigenza delle amministrazioni di "rispondere", di rendere conto: alle assemblee elettive e ancor più all'opinione pubblica e alle organizzazioni attive di cittadini. Un dibattito pubblico informato, perché alimentato da solide evidenze empiriche, può avere un ruolo cruciale perché maturi una consapevolezza condivisa sul tema della povertà e vi sia una genuina attenzione a interventi efficaci per contrastarla. In quest'ottica, i miglioramenti si impongono in varie direzioni.

- *L'adozione di un appropriato sistema di monitoraggio e di valutazione, con la riserva di una (modesta) quota del finanziamento per questo scopo, appare indispensabile in particolare nell'ipotesi che il piano nazionale di contrasto della povertà si snodi in più fasi.*
- *Altrettanto indispensabile è che le informazioni raccolte e le analisi svolte sull'azione di contrasto della povertà siano diffuse correntemente e in maniera tempestiva, di massima a cadenze preordinate.*
- *In particolare, è importante che l'accesso alle basi di dati prodotte per il monitoraggio e la valutazione sia assicurato a qualunque soggetto qualificato, istituto di ricerca o singolo studioso, lo richieda. Come ogni attività di ricerca, la valutazione degli effetti di una politica poggia sull'accumulazione di conoscenze, alimentata dal confronto fra molteplici studiosi⁵⁰.*

(f) *Conviene, poi, tornare sul tema delle risorse finanziarie. Serve una stima credibile dei costi che una politica nazionale di contrasto della povertà del tipo ipotizzato comporta. Data la difficile situazione economica del paese – segnatamente della finanza pubblica –, è verosimile che la sua realizzazione debba avvenire per tappe, poggiando su un meditato e impegnativo piano a medio termine e inizialmente concentrando l'intervento sui più poveri. Peraltro, oltre (e più) che un vincolo, la gradualità può essere un'opportunità, perché consente di apprendere dall'esperienza e di affinare le modalità con le quali operare sui molteplici, difficili fronti di attuazione dell'intervento.*

(g) *L'introduzione di una politica nazionale di contrasto della povertà con le caratteristiche prospettate impone una rivisitazione dell'intero sistema di welfare. In termini di larga massima, ciò potrebbe utilmente avvenire lungo due linee di intervento:*

- *da un lato il progressivo assorbimento entro la misura proposta di molteplici misure categoriali di sostegno del reddito, quali l'assegno sociale, le integrazioni al minimo e simili;*
- *dall'altro l'affiancamento alla misura proposta di misure con altre finalità: vuoi di contrasto di specifiche condizioni di disagio, quali la disabilità, la non autosufficienza e*

⁵⁰ Abbiamo già segnalato, ma riteniamo utile ribadire, che ciò richiede una revisione delle disposizioni irragionevolmente restrittive del Codice in materia di protezione dei dati personali. Altrettanto indispensabile è che soggetti pubblici produttori/detentori di grandi basi di microdati, l'Inps in primo luogo, abbandonino logiche proprietarie e adottino soluzioni tecnologiche – del tipo *remote data access* – che consentono di conciliare protezione della *privacy* e agevole accesso ai microdati per la ricerca.

simili; vuoi di *politiche mirate ad altri obiettivi*, quali il sostegno per i figli, la conciliazione lavoro-famiglia e simili⁵¹.

Riferimenti bibliografici

- Aa. Vv. (2008), *Il reddito di base per la cittadinanza. I rapporti*, Regione Friuli Venezia Giulia, Direzione centrale salute e protezione sociale, Servizio programmazione interventi sociali. http://www.irs-online.it/pdf/report_intermedio_valutazione_RdB.pdf.
- Aa. Vv. (2011), “Disegniamo il welfare di domani. Una proposta di riforma dell’assistenza attuale e fattibile. Executive summary”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, Numero Speciale, anno 41.
- Abusi A. (2009), “L’esperienza del programma di promozione della cittadinanza solidale in Basilicata”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 6-7, pp. 16-21.
- Abusi A. e V. Nigro (2010), “La sperimentazione del programma di cittadinanza solidale in Basilicata”, in E. Granaglia e M. Bolzoni (a cura di), op. cit., pp. 53-59.
- Agodi M.C. e G.L. De Luca Picione (2010), “L’esperienza del reddito di cittadinanza in Campania”, in E. Granaglia e M. Bolzoni (a cura di), op. cit., pp. 39-52.
- Amendola N., F. Salsano e G. Vecchi (2011), “Povertà”, in G. Vecchi (a cura di), op. cit., pp. 271-317.
- Amendola N. e G. Vecchi (2011), “Costo della vita”, in G. Vecchi (a cura di), op. cit., pp. 391-413.
- Andersen T.M. e M. Svarer (2007), “Flexicurity: Labour market performance in Denmark”, *CESifo Economic Studies*, 53 (3), pp. 389-429.
- Baldini M., P. Bosi e S. Toso (2002), “Targeting welfare in Italy: Old problems and perspectives of reforms”, *Fiscal Studies*, vol. 23(1), pp. 51-75.
- Bargain O., H. Immervoll e H. Viitamäki (2012), No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data, *Journal of Economic Inequality*, 10(3), pp. 375-395.
- Boeri T., O. Dessy, P. Garibaldi, P. Monti e M. Pellizzari (2007), “Per un atterraggio morbido”, in R. Baldwin, G. Barba Navaretti e T. Boeri (a cura di), *Come sta cambiando l’Italia*, Il Mulino, Bologna.
- CIES - Commissione di indagine sull’esclusione sociale (2012), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale. Anno 2011*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma.
- Critelli L. (2010), “Il sistema di assistenza economica-sociale della Provincia Autonoma di Bolzano”, in E. Granaglia e M. Bolzoni (a cura di), op. cit., pp. 25-30.

⁵¹ È appena ovvio, ma doveroso, ricordare poi che un’evoluzione del nostro *welfare* secondo questi indirizzi richiede di collocarsi in un contesto di crescita sostenibile ed equa. Valgono anche per una misura nazionale di contrasto della povertà le condizioni che Andersen e Svarer (2007) hanno identificato come costitutive del cosiddetto “modello di *welfare* danese”, un’elevata occupazione e salari decenti: «*It is important to note that an extended tax financed welfare state presupposes that a large fraction of the population is in employment. For the model to be financially viable, the employment rate must be high. To put it differently, the welfare model is employment focused. [...] The Danish welfare model is based on ambitious egalitarian objectives, and a strengthening of the incentive structure by general reductions in various benefits included in the social safety net is not a possible policy avenue. Working poor is not a policy option*».

- Daminato C. e N. Zanini (2012), *Funzioni di domanda ed implicazioni di policy: un'applicazione al caso del Reddito di Garanzia*, IRVAPP, Trento.
- Dessi C. (2009), "L'esperienza del Reddito di base per la cittadinanza in Friuli Venezia Giulia", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 6-7, pp. 25-28.
- Ferrera M., V. Fargion e M. Jessoula (2012), *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio.
- Gambardella D. (2010), "Il reddito di cittadinanza a Napoli: riflessioni da una esperienza di valutazione", in E. Granaglia e M. Bolzoni (a cura di), op. cit., pp. 69-77.
- Gori C., M. Baldini, E. Ciani, P. Pezzana, S. Sacchi, P. Spano e U. Trivellato (2010), *Per un piano nazionale contro la povertà*, Carocci, Roma.
- Gobetti S. (2012), "Attraversando la legge sul reddito minimo garantito", in BIN Italia, *Reddito minimo garantito. Riflessioni sulla legge del Lazio*, Quaderno del reddito n. 1, Associazione BIN Italia, Roma, www.bin-italia.org.
- Granaglia E. e M. Bolzoni (a cura di) (2010), *Il reddito minimo di inserimento. Analisi e valutazioni di alcune esperienze locali*, Quaderni CIES n. 3, Commissione di indagine sulla esclusione sociale, Roma.
- IRS, Fondazione Zancan e Cles (2001), *Valutazione della sperimentazione dell'istituto del Reddito Minimo di Inserimento*, IRS, Milano (mimeo).
- Istat (2009), *La misura della povertà assoluta*, Collana 'Metodi e norme' n. 39, Roma.
- Istat (2012), *Anno 2011. La povertà in Italia*, Statistiche report, Roma, 17 luglio 2012.
- Martini A. e U. Trivellato (2011) *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Marsilio Editori, Venezia.
- Mesini D. (2011), "Le politiche e gli interventi regionali di contrasto della povertà", in D. Mesini D. e E. Ranci Ortigosa (a cura di), op. cit., 91-94.
- Mesini D. e E. Ranci Ortigosa (a cura di) (2011), *Povertà, esclusione sociale e politiche di contrasto*, collana "i Quid" n. 10, Istituto per la Ricerca Sociale, Milano.
- Ministero dell'economia e delle finanze (2009) "Aggiornamento Carata acquisti". Novembre 2009, mimeo, <http://www.mef.gov.it/documenti/open.asp?idd=22906> .
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2003), *Libro bianco sul welfare. Proposte per una società dinamica e solidale*, Roma.
- Ministro della Solidarietà Sociale (2007), *Relazione al Parlamento. Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti (ai sensi dell'articolo 15, comma 1, del D. Lgs. 237/1998 e dell'articolo 23, comma 1, della L. 328/2000)*, Roma (mimeo).
- Monti P. e M. Pellizzari (2010), "Implementing a guaranteed minimum income in Italy: An empirical analysis of costs and political feasibility", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 69 (1), pp. 67-100.
- OPES (2011), *Rapporto sulla situazione economica e sociale del Trentino. Edizione 2011*, Provincia Autonoma di Trento, Trento.
- Padoa-Schioppa T. (2009), *La veduta corta. Conversazione con Beda Romano sul Grande Crollo della finanza*, il Mulino, Bologna.
- Regione Basilicata (2008), *Programma regionale "Promozione della Cittadinanza Sociale" (atto di attuazione)*, Potenza (mimeo).

- Sacchi S. e F. Bastagli (2005), "Italy: Striving uphill but stopping halfway. The troubled journey of the experimental minimum insertion income", in M. Ferrera (a cura di), *Welfare State Reform in Southern Europe*, Routledge, London, pp. 84-140.
- Scaglia P. (2010), "Le politiche di reddito minimo in Valle d'Aosta", in E. Granaglia e M. Bolzoni (a cura di), op. cit., pp. 17-23.
- Spano P. (2009), *Studio di fattibilità per un intervento regionale in tema di reddito di cittadinanza e salario minimo garantito. Rapporto n. 3. Le principali esperienze italiane in materia di reddito minimo di inserimento (rmi) e di reddito di ultima istanza (rui)*, Veneto Lavoro, Venezia.
- Spano P. (2010), "La spesa pubblica per contrastare la povertà in Italia", in C. Gori *et al.*, op. cit., pp. 108-143.
- Trivellato U. (2010), "La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma controfattuale e buone pratiche", *Politica economica*, 26 (1), pp. 5-54.
- Vecchi G. (a cura di), *In ricchezza e povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, il Mulino, Bologna.
- Zanini N., S. Girardi, G. Mazzarella e L. Vergolini (2011) *Il Reddito di Garanzia nella Provincia autonoma di Trento: alcune evidenze preliminari a due anni dalla sua introduzione*, IRVAPP Progress Report 2011-05, IRVAPP, Trento.