



COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE

QUADERNI CIES N. 3

Il reddito minimo
di inserimento.
Analisi e valutazioni
di alcune esperienze locali

a cura di Elena Granaglia e Magda Bolzoni

Quaderno CIES
2010

COMMISSIONE DI INDAGINE SULLESCLUSSIONE SOCIALE
(Istituita ai sensi dell'art. 27 Legge 8 novembre 2000, n. 328)

Presidente:

Marco Revelli, *Università del Piemonte Orientale*

Componenti:

Enrica Amato, *Università di Napoli Federico II*

Marco Rossi-Doria, *Coordinatore pedagogico, Ministero Pubblica Istruzione*

Elena Granaglia, *Università degli Studi "Roma Tre"*

Francesco Marsico, *Caritas italiana*

Nicola Negri, *Università di Torino*

Giovanni Battista Sgritta, *Sapienza-Università di Roma*

Segretario:

Fabrizio Marcucci

Direzione Generale Inclusione sociale, diritti sociali e responsabilità – Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

INDICE

Pag.	7	Scelte e vincoli nella definizione di uno schema di reddito minimo. Alcune note introduttive <i>Elena Granaglia</i>
	17	Le politiche di reddito minimo in Valle d'Aosta <i>Patrizia Scaglia</i>
	25	Il sistema di assistenza economica-sociale della Provincia Autonoma di Bolzano <i>Luca Critelli</i>
	31	Il reddito di base per la cittadinanza in Friuli Venezia Giulia: resoconto di un'esperienza interrotta <i>Daniela Mesini e Emanuele Ranci Ortigosa</i>
	39	L'esperienza del reddito di cittadinanza in Campania <i>Maria Carmela Agodi e Giuseppe Luca De Luca Picione</i>
	53	La sperimentazione del programma di cittadinanza solidale in Basilicata <i>Adriano Abusi e Valerio Nigro</i>
	61	Gli effetti economici di un programma locale di reddito minimo. Il caso di Mola di Bari <i>Paolo Brunori e Vito Peragine</i>
	69	Il reddito di cittadinanza a Napoli: riflessioni da una esperienza di valutazione <i>Dora Gambardella</i>
	79	Osservazioni conclusive <i>Magda Bolzoni</i>

SCELTE E VINCOLI NELLA DEFINIZIONE DI UNO SCHEMA DI REDDITO MINIMO. ALCUNE NOTE INTRODUTTIVE

Elena Granaglia

I dati sulle caratteristiche della povertà nel nostro paese spingono alla difesa di una pluralità di politiche di contrasto o, più precisamente, alla difesa di un approccio integrato, in opposizione a qualsiasi logica di parcellizzazione delle misure. Ciò riconosciuto, la Commissione contro l'esclusione sociale (d'ora in avanti, CIES) ha sentito la necessità di realizzare una più approfondita riflessione su un'unica misura, ancorché implicante anch'essa un'integrazione fra politiche diverse, ossia, sul reddito minimo di inserimento. La ragione dovrebbe essere facilmente comprensibile. Il reddito minimo, in quanto politica nazionale contro la povertà, è il grande assente nello scenario italiano. Come noto, solo Italia, Grecia e Ungheria ne sono privi.

Ad uno schema nazionale di reddito minimo, la CIES ha già dedicato parte dei suoi Rapporti annuali: CIES (2008) offre un'analisi comparata degli schemi di reddito minimo esistenti nella UE, mentre CIES (2010), oltre a presentare alcuni aggiornamenti sul tema, affronta i principali nodi critici additati dagli oppositori del reddito minimo nel nostro paese. Come espresso in quest'ultimo rapporto, si tratta, *in primis*, dei nodi dovuti "alla peculiarità del contesto italiano, in particolare nel Mezzogiorno: l'occupazione irregolare e sommersa, l'elevata disoccupazione, la bassa legalità, la ridotta capacità istituzionale disponibile presso i contesti amministrativi che dovrebbero erogare la prestazione e gestire i programmi di inserimento". Sempre in questa sede, sono, altresì, offerte alcune indicazioni per contrastarli.

Il presente quaderno propone un approfondimento ulteriore. Il *focus* è costituito dalla descrizione e dalla valutazione di alcune misure introdotte, in ambito locale, nel nostro paese. Le esperienze considerate concernono la Valle d'Aosta, la Venezia Giulia, la Provincia di Bolzano, la Campania, la Basilicata e il Comune di Mola. A tale riflessione, si antepone, in questa introduzione, una breve riflessione sulle principali scelte da effettuare nel disegnare uno schema di reddito minimo.

La scelta dei soggetti

Il reddito minimo è evidentemente rivolto a chi sta peggio in termini di ca-

renza di risorse materiali. Ma, come individuare chi sta peggio? Anche limitandosi alla carenza di risorse materiali, così prescindendo dalle povertà non materiali, come, appunto, avviene nella prospettiva del reddito minimo, diverse sono le opzioni. Gli indicatori ufficiali di povertà fanno leva su una soglia relativa, che definisce povere le famiglie di due persone con una spesa per consumi pari alla spesa media, e su una soglia assoluta basata sulla spesa minima per acquistare il paniere di beni e servizi necessario per assicurare un livello di vita considerato mediamente accettabile. La prospettiva relativa utilizza la scala di equivalenza elaborata da Carbonaro, mentre quella assoluta una scala più differenziata, sensibile oltre al numero dei componenti, al sesso, all'età e al luogo di residenza.

Altre soglie relative e assolute nonché altre scale di equivalenza potrebbero essere utilizzate¹. Al riguardo, è, tuttavia, interessante rilevare come il grosso delle esperienze, nel nostro paese, ricorra a soglie *ad hoc*, che potremmo definire intuitivo/naturalistiche, basate su dati sia di reddito/consumi sia di patrimonio. Diffuso, come vedremo, è l'uso dell'ISEE, seppur con modifiche locali.

Inoltre, come comportarsi nei confronti dei cittadini extra-comunitari? Mentre la corte costituzionale italiana e quella europea tendono a difendere una prospettiva inclusiva, la legislazione italiana in materia assistenziale, in questi ultimi anni, si è, invece, mossa in una direzione progressivamente più restrittiva².

Occorre, poi, affrontare la scelta dell'unità. Considerando scontato il riferimento alla famiglia, data la finalità di contrasto della povertà³, quale famiglia selezionare? La famiglia anagrafica? La famiglia fiscale? La famiglia allargata?

Infine, si pongono due ambiti di scelta che appaiono più sottovalutati. Da un lato, si pone la scelta dei criteri di priorità qualora le risorse disponibili siano insufficienti a tutelare l'universo dei soggetti considerati poveri. Dall'altro lato, si pone la scelta dell'età. In Francia, ad esempio, è in atto un dibattito se il reddito minimo (in quel paese, ora denominato reddito di solidarietà attiva) debba essere disponibile a partire dai 18 anni (oggi l'età richiesta è 25 anni, a meno di non avere responsabilità familiari) oppure se ai giovani poveri debbano essere rivolte misure diverse, quali percorsi sussidiati di apprendistato e formazione.

Il livello dei benefici

Una volta definiti i criteri di selezione, la scelta successiva concerne l'ammontare dei benefici. Al proposito, una prima, e ben nota, questione riguarda il

¹ Sui pro e i contro delle diverse soglie, cfr. Chiappero Martinetti, 2010.

² Per alcuni esempi, cfr. Granaglia, 2010.

³ Diversamente la conseguenza sarebbe quella di una redistribuzione a favore anche di soggetti che, pur non disponendo di risorse proprie, vivono, però, in famiglie non povere.

possibile *trade off* fra tutela dalla povertà e incentivi al lavoro e, con essa, il rapporto fra i benefici derivanti dal trasferimento e quelli derivanti dal lavoro.

L'esistenza di un "qualche" *trade off* è intrinseca alla selettività, la selettività implicando che chi meno ha più riceve. Il che incentiva la riduzione dell'offerta di lavoro (ovviamente, con riferimento all'economia legale). Più precisamente, al disincentivo derivante dall'effetto reddito, presente in tutti i trasferimenti, inclusi quelli universali (essendo più ricchi, si lavora meno), i trasferimenti selettivi unirebbero i disincentivi connessi all'effetto sostituzione (diminuendo il trasferimento all'aumentare del reddito da lavoro, aumenta la convenienza del tempo libero rispetto al lavoro). Il risultato finale sarebbe l'insorgenza di trappole di disoccupazione e, comunque, di povertà.

Queste relazioni vanno, però, un po' complicate. Contrariamente al semplicismo della logica implicita nelle valutazioni appena presentate, lavorare non sempre è un male, da evitare. Al contrario, come segnalato dalle audizioni della CIES (e riportate nell'ultimo Rapporto della CIES stessa) appare diffusa e pressante, da parte di molti poveri, la richiesta di lavoro. Al contempo, diversi studi proverebbero come, in molte istanze, la dipendenza, più che dal trasferimento, sia dalle condizioni di povertà (Giraldo, Rettore, Trivellato, 2007 e Moffit, ed., 2003). In questo senso, più che di trappole di povertà, si dovrebbe parlare di trappole dovute a carenze di opportunità.

Ciò non toglie che disincentivi siano stato rilevati, soprattutto, laddove i lavori disponibili siano di bassa qualità e l'economia illegale sia diffusa nonché nei confronti del secondo redditiero (*in primis*, le donne), dato l'uso della soglia familiare. Di fronte a ciò, antidoti sono, tuttavia, disponibili.

Si può abbassare il tasso di sostituzione, così attenuando la diminuzione del trasferimento al crescere del reddito guadagnato; si possono aumentare le remunerazioni dei lavoratori poveri, grazie, ad esempio, ad integrazioni monetarie, quali i crediti di imposta e/o l'innalzamento dei salari minimi⁴; si può richiedere la disponibilità a lavorare quale contropartita dei trasferimenti. Non a caso, il riferimento è al reddito minimo di inserimento, non ad un reddito minimo *tout court*, e l'inserimento include l'inserimento lavorativo. La Francia, ad esempio, ha introdotto di recente tutte queste misure, come documentato in CIES (2010).

Altre misure includono un contenimento del numero dei trasferimenti selettivi, la pluralità di trasferimenti implicando un aumento del tasso di sostituzione. Detto in altri termini, più aumenta il numero dei trasferimenti cui si rischia di dovere rinunciare qualora si arrivi alla soglia, più si rafforza la convenienza a non superare quest'ultima. Ancora, nei confronti dei disincentivi per le fami-

⁴ A favore di entrambi gli interventi, di integrazione del reddito e di innalzamento del salario minimo, gioca l'obiettivo di contrastare i rischi di traslazione sui datori di lavoro delle integrazioni al reddito dei lavoratori. Detto in altri termini, la presenza delle integrazioni potrebbe permettere ai datori di lavoro di abbassare i salari offerti.

glie bi-reddito, si potrebbero introdurre franchigie (a favore del reddito del secondo redditore) nella determinazione delle risorse familiari⁵.

Tali antidoti implicano, tuttavia, un aumento del costo del programma, a meno di un simultaneo abbassamento del trasferimento e, con esso, di un *trade off* con le finalità di contrasto della povertà. Ridurre il tasso di sostituzione e introdurre franchigie implica, infatti, un aumento inevitabile del numero dei beneficiari potenziali. Ancora, costano le integrazioni ai salari così come costa l'alternativa alla proliferazione dei trasferimenti selettivi, ossia l'universalismo. Costano, altresì, i programmi di inserimento al lavoro e la più complessiva gestione dei percorsi di inserimento. Il costo appare tanto maggiore tanto più carente sia lo stato pre-esistente dell'amministrazione pubblica, in termini sia di dotazioni di personale sia di qualità del capitale umano. Il punto va sottolineato: il costo degli schemi di reddito minimo, lungi dal limitarsi al trasferimento a favore dei poveri, deve includere il costo del personale necessario alla più efficace gestione del programma.

In molte istanze, gli antidoti pongono, poi, problemi ulteriori. L'abbassamento dei tassi di sostituzione e l'introduzione di franchigie limitano, ma non annullano, i disincentivi. Considerazioni simili valgono per le integrazioni ai salari, essendo anche queste ultime selettive. Le integrazioni, inoltre, operando a saldo, sulla base della dichiarazione dei redditi dell'anno precedente, rischiano di non essere sufficientemente sensibili ai bisogni. Il che è tanto più vero quanto più aumenta la volatilità dei salari. Il rischio diventa, da un lato, quello di avere poco, qualora si guadagni meno dell'anno precedente e, dall'altro, quello di dovere restituire somme ricevute e già spese, qualora si guadagni di più, seppure sempre si resti in condizioni precarie⁶. L'inserimento per soggetti a bassa scolarizzazione/emarginati permane, inoltre, difficile anche laddove non vi sia una carenza generalizzata di domanda di lavoro. Non a caso, Friedman (1962), nella sua difesa dell'imposta negativa, esclude l'opzione dell'inserimento, facendo leva unicamente sull'abbassamento del tasso di sostituzione.

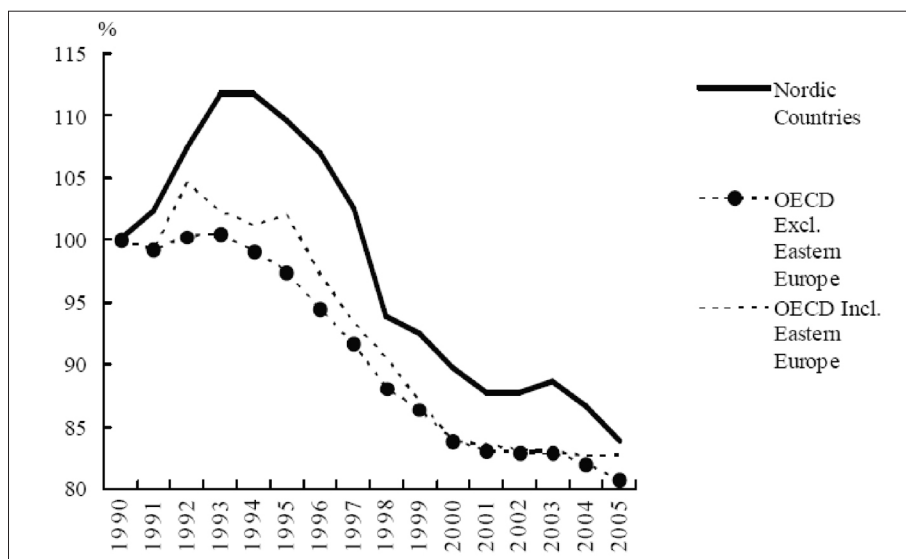
Una seconda scelta, sempre in materia di livello dei benefici, riguarda i meccanismi di aggiustamento. Sono o no previsti meccanismi di aggiustamento ai prezzi o, addirittura, ai salari? Interessante, al riguardo, è il grafico riportato nella Tabella 1. Il significativo miglioramento registrato all'inizio degli anni 90 nei paesi nordici è in larga misura attribuibile ad un rallentamento della dinamica salariale negli anni di crisi economica piuttosto che all'aumento nel livello statutario dei benefici. Considerazioni simili si applicano al successivo peggiora-

⁵ Cfr. ad esempio, le raccomandazioni recenti dell'IPPR, 2010, circa l'esclusione, dalle soglie utilizzate per attribuire i crediti di imposta ai lavoratori poveri di una percentuale dei redditi guadagnati dal secondo redditore.

⁶ Per una descrizione delle possibili carenze dei crediti di imposta, mi permetto di rimandare a Granaglia, 2008.

mento, in presenza di un incremento dei salari. Questa questione concerne soprattutto la soglia relativa. Anche la soglia assoluta non ne è, tuttavia, immune, con riferimento alla questione dell'adeguamento, nel tempo, dei panieri di beni di consumo considerati fondamentali.

Tabella . Cambiamenti nei livelli di assistenza sociale in tre gruppi di paesi



Fonte: Kuivalainen, Nelson, 2009. I benefici sono standardizzati sulla base dell'andamento dei salari

Obblighi da parte dei beneficiari

Una prima questione concerne il processo per accedere al trasferimento. Quale documentazione presentare? Ogni quanto? Dove? A quale processo di verifica sottostare? Si pone, a questo riguardo, un altro *trade off* fra le finalità di selezione, ossia, fra un uso del processo di selezione come *screening device* contro il rischio di ingresso da parte di falsi positivi, e le finalità di contrasto alla povertà. Più sono complicate le procedure, più aumenta, infatti, il rischio del fenomeno opposto dei falsi negativi, ossia del *non take up*.

Secondo Bargain, Immervoll e Viitamäki (2009), la meta-analisi della letteratura esistente rileverebbe un rischio di falsi negativi addirittura attorno al 60% per la Germania, al 40% per la Francia e attorno al 44% per la Finlandia. Il problema, dunque, non sembrerebbe dipendere solo dall'eredità delle *Poor Laws*, la spiegazione più plausibile per la Gran Bretagna. Naturalmente, occorrerebbe disaggregare, distinguendo sulla base dell'ammontare dei trasferimenti, il rischio di falsi negativi essendo funzione inversa dell'ammontare dei benefici. Ciò

nondimeno, appare incontrovertibile, nei trasferimenti selettivi, il peso dei costi di transazione e della percezione di stigma, nonché delle carenze informative, nell'influenzare il mancato accesso.

Una seconda, cruciale, questione concerne gli obblighi relativi all'inserimento. Gli obblighi sono contestuali al processo di accesso oppure entrano in campo successivamente, una volta che il soggetto sia stato selezionato come beneficiario? Ancora, e ciò vale unicamente qualora l'obbligo entri in campo successivamente, quale è la penalità per la non ottemperanza: la fuoriuscita dal programma o la perdita, parziale, di benefici? E, in entrambi i casi, esistono e, se sì, quali sono i margini per rimediare?

Inoltre, come specificare gli obblighi stessi? Alcune risposte, quali quelle di mandare i figli alla scuola dell'obbligo, appaiono indiscutibili. Altre, quali quelle relative all'obbligo al lavoro, sono più controverse. Ad esempio, si è costretti ad accettare qualsiasi lavoro oppure vi sono vincoli in termini di distanza, orario e qualità delle prestazioni richieste? Quale sostegno è offerto alle responsabilità di cura? Il lavoro è, poi, limitato alle occupazioni disponibili sul mercato o le responsabilità di cura stesse potrebbero essere incluse insieme ad altre attività di volontariato ed esiste un'offerta di lavori pubblici, di utilità sociale? In alternativa, potrebbe bastare la manifestazione di disponibilità a lavorare/formarsi? Infine, esiste la possibilità di impugnare decisioni non condivise e con quali modalità?

Le risposte al complesso di queste domande sono molteplici e, per quanto concerne l'inserimento nel mondo del lavoro, si pongono in un *continuum* che va da un *workfare* stringente ad una concezione più abilitante dell'attivazione. Cruciale, nella scelta, sono i giudizi di valore e le valutazioni contingenti relative alle condizioni del mercato del lavoro. Due osservazioni generali appaiono, tuttavia, utili.

La prima osservazione concerne gli effetti della crisi economica in corso sulla domanda di lavoro. Un contesto in cui questa è indebolita potrebbe comportare un indebolimento dell'obbligo al lavoro ed un allungamento dei tempi necessari al verificarsi di eventuali sanzioni. Potrebbe, altresì, giustificare un potenziamento dei lavori di comunità⁷.

La seconda osservazione concerne l'affermazione, diffusa nel dibattito pubblico, circa la natura inevitabilmente passivizzante delle risposte più generose ed il dovere, da parte dei più poveri, di accettare comunque il lavoro come contropartita della generosità manifestata dalla presenza di un reddito minimo, pena la trasformazione in parassiti. Tale affermazione è lungi dall'aver la cogenza attribuitale. Al contrario, diverse sono le ragioni per sostenere la presenza di un diritto di tutti nella quota di risorse comuni, o perché affidate in comune agli

⁷ Sulla questione, cfr., ad esempio, Bonoli, 2010.

uomini, come le risorse naturali, oppure perché frutto di fattori casuali e, dunque, non imputabili ai singoli. Se è così, e sottolineo come queste possibili giustificazioni siano al cuore delle stesse concezioni liberali della giustizia distributiva, perderebbe coerenza l'immagine di una società in cui ricchi industriali sono penalizzati da una redistribuzione a favore di poveri pigri e irresponsabili. Tutti, al contrario, avremmo diritto ad una porzione delle risorse comuni.

Certamente, lo schema distributivo deve essere sostenibile nel tempo e il rischio va riconosciuto che chi riceve cessa di cooperare alla produzione di benessere, così tramandando ai posteri meno di quanto abbia ricevuto. Non solo. La parte considerata comune potrebbe essere insufficiente alla copertura dei bisogni. In tal caso, diversamente da quanto sostenuto dai difensori di un reddito universale di cittadinanza (slegato da qualsiasi obbligo), potrebbe essere del tutto plausibile fare leva su uno schema cooperativo, volto ad assicurare doveri di reciprocità per tutti i soggetti in campo.

Si sottolinei, però, la qualificazione di plausibile. Come afferma Arneson (1997, p. 339), «if I am badly off and society ... offers me benefits, the thought that I must reciprocate and pay back society for these benefits would seem to defeat the point of the transfer. The point is to make me better off, and if I reciprocate, then I am no better off (in the currency in which reciprocity duties are calculated) than I was before the transfer». Oppure, seguendo Titmuss (1987), richiedere a chi è povero tale disponibilità come condizione per accedere ai trasferimenti dimenticherebbe che i poveri sono le vittime, i non poveri essendo tali grazie ai poveri stessi. O, ancora, seguendo Goodin (1998), i trasferimenti nei confronti dei poveri rifletterebbero un pagamento di un debito a fronte dei costi sociali prodotti dalla crescita economica: i poveri avrebbero già contribuito permettendo ai ricchi di esserlo. L'obbligo, che resterebbe da assolvere, sarebbe solo quello dei più avvantaggiati, di compensare gli svantaggiati, per i disservizi/i mali causati dalla società. In questo senso, parassiti sarebbero coloro che non contribuiscono al finanziamento o che contribuiscono alla produzione di povertà, offrendo bassi salari⁸. Solo qualora si invertissero le posizioni, chi sta oggi peggio (e domani meglio) dovrebbe impegnarsi ad aiutare chi domani stia peggio. L'attivazione, in questa prospettiva, potrebbe solo essere considerata un'opportunità a prescindere da qualsiasi obbligo.

Anche se si dissentisse, difendendo, al contrario, il ruolo degli obblighi, l'adozione di una prospettiva di giustizia pone, inoltre, seri dubbi circa la legittimità di accezioni stringenti di *workfare*. Al contrario, la predilezione andrebbe a prospettive quali quella della *fair reciprocity* sviluppata da White (2007)⁹. Tale prospettiva potrebbe, ad esempio, richiedere che

⁸ Sul ruolo di parassiti dei datori di lavoro che offrono bassi salari e tutele inadeguate, cfr. già i coniugi Webb.

⁹ Nella stessa direzione, cfr. anche Fitzpatrick, 2003 e 2005.

- a) la disponibilità al lavoro riguardi una pluralità di lavori, incluso il lavoro di cura;
- b) l'attivazione non sia immediatamente richiesta, ma concordata sulle base delle caratteristiche/condizioni dei beneficiari ed includa attività di formazione volte alla qualificazione del capitale umano e, con esso, all'inserimento in lavori di qualità, quanto meno, decente;
- c) attenzione sia dedicata alla qualità degli amministratori, nella consapevolezza del ruolo giocato da amministratori mal pagati/poco qualificati;
- d) il processo di selezione comporti vincoli rigidi contro interferenze nelle vite individuali, preferendo errare dal lato della tutela degli svantaggiati;
- e) associazioni di volontariato e di mutuo aiuto operino da strumento di *advocacy* di questi ultimi (seppure nel riconoscimento del possibile conflitto di interesse, qualora tali associazioni siano anche dipendenti dal finanziamento pubblico);
- f) rapidi processi di appello contro le decisioni amministrative ritenute ingiuste siano attivati e
- g) il controllo sul pagamento delle imposte abbia lo stesso peso del controllo sulla disponibilità a lavorare.

Lo schema di governance

Infine, l'ultimo insieme di domande concerne lo schema di *governance*. Le esperienze analizzate in questo quaderno concernono l'ambito locale. In questo contesto, le domande principali concernono la scelta dell'unità amministrativa: CIES (2010) difende, ad esempio, la scelta degli Ambiti Territoriali. Concernono, altresì, il raccordo con le agenzie locali per l'impiego: vale a dire, le politiche di inserimento sono unificate o meno con le politiche generali di avviamento all'impiego? Si pone, altresì, la scelta circa il grado di discrezionalità degli amministratori nei processi di selezione e gestione del programma.

Uno schema nazionale di reddito minimo dovrebbe, poi, porsi la questione della ripartizione delle responsabilità fra centro e enti decentralizzati. A questo riguardo, è certamente vero che il nuovo Titolo V pone l'assistenza all'interno delle materie sottoposte a legislazione esclusiva delle regioni e che diverse sentenze costituzionali si sono espresse a favore dell'illegittimità di alcune incursioni statali nella materia. Altrettanto, però, appare indiscutibile la liceità di una concezione "allargata" di previdenza inclusiva della presenza di uno schema di reddito minimo. A questo riguardo, appare utile ricordare alcuni brani della sentenza 10/2010, di rigetto, da parte della Corte costituzionale, del ricorso contro la Carta Acquisti mosso da Piemonte, Liguria ed Emilia-Romagna. Secondo la Corte, la competenza statale sui livelli di prestazione, anziché "una «materia» in senso stretto", rappresenterebbe "una competenza trasver-

sale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle. Siffatto parametro costituzionale consente, quindi, una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione". Cruciale, come indicato in Cies (2010), sarebbe un coinvolgimento della Conferenza unificata, dato il carattere locale dei servizi per l'inserimento.

BIBLIOGRAFIA

- Arneson, R., 1997, "Egalitarianism and the Undeserving Poor", *Journal of Political Philosophy* 5, 4, 327-350.
- Bonoli, G. 2010, *The political economy of active labour market policy*, RECOWE WP 01/10.
- Bargain, O., Immervoll, H., Viitamäki, H. 2009, *No Claim, No Pain - Measuring the Non-Take-up of Social Assistance using Register Data*, WP 200931, School Of Economics, University College Dublin.
- Chiappero Martinetti (a cura di), 2010, *Povert  e benessere multidimensionale: un raffronto fra concetti, misure e politiche pubbliche*, Quaderni CIES.
- CIES, 2010, *Rapporto sulle Politiche contro la Povert  e l'Esclusione Sociale*, accessibile a <http://www.commissione-poverta-cies.eu/Archivio/> nonch  a <http://www.lavoro.gov.it/LAVORO>
- Cies, 2008, *Rapporto sulle Politiche contro la Povert  e l'Esclusione Sociale*, accessibile a <http://www.commissione-poverta-cies.eu/Archivio/>
- Fitzpatrick, T. 2003, *After the New Social Democracy*, Manchester University Press.
- Fitzpatrick, T. 2005, "The fourth attempt to construct a politics of welfare obligations", *Policy & Politics*, 1, 15-32.
- Friedman, M. 1962, *Capitalism and Freedom*, Chicago, Chicago University Press.
- Goodin, R. 2002, "Structures of Mutual Obligation", *Journal of Social Policy*, 31, 4, 579-596.
- Granaglia, E. 2010, "Le politiche di contrasto alla povert  nella manovra economica", in G. Trupiano, *La manovra finanziaria per il 2010*, Aracne, Roma.
- Granaglia E. 2009, "Nuovi sviluppi nel disegno delle politiche redistributive: l'imposta personale come strumento di erogazione diretta dei trasferimenti" *Tributi*, 1, pp. 327-342, numero monografico sul Libro bianco *L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie* (a cura di C. De Vincenti e R. Paladini).
- Kuivalainen, S., Nelson, K. 2009 *Eroding Minimum Income in the Nordic Countries and Abroad? Reassessing the Typical Character of Nordic Social Assistance* accessibile a <http://www2.sofi.su.se/~kne>.
- Moffit, R. (ed.) 2003, *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, NBER, Washington.
- Giraldo, A., Rettore, E., Trivellato, U. 2007, "Gli episodi di povert  causano ulteriori episodi di povert ? Evidenze dal panel sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia" in A. Brandolini e C. Saraceno (a cura di), *Povert  e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Titmuss, R. 1987, *The Philosophy of Welfare*, New York, HarperCollins Publishers.
- White, S. 2007, "Taking Responsibility: a Fair Welfare Contract", in J. Bennet, G. Cooke (eds.), *It's all about you: citizen centered welfare*, IPPR, London.

LE POLITICHE DI REDDITO MINIMO IN VALLE D'AOSTA

Patrizia Scaglia

Con la legge Regionale n. 19 “Norme in materia di assistenza economica” del 27 maggio 1994, la Regione Autonoma Valle d'Aosta prevede interventi per prevenire e rimuovere cause di tipo economico che possono provocare situazioni di emarginazione negli ambiti di vita, di studio e di lavoro. Tra gli interventi previsti (minimo vitale, contributi straordinari e contributi per prestazioni sanitarie), il contributo integrativo al minimo vitale è rivolto a singoli o nuclei familiari che risultano sprovvisti di reddito o che non dispongono di risorse finanziarie sufficienti a garantire il soddisfacimento dei bisogni fondamentali.

La soglia base mensile della situazione economica per l'accesso alle prestazioni tese a garantire il minimo vitale, viene stabilita e rivalutata annualmente con deliberazione della Giunta Regionale in misura non inferiore all'indice ISTAT.

Occorre precisare che a partire dall'anno 2005 il reddito annuo lordo onnicomprensivo previsto all'articolo 3 della L.R. n. 19/94 è stato sostituito dalla situazione economica calcolata in riferimento all'IRSEE (indicatore regionale della situazione economica equivalente). L'IRSEE rispetto all'ISEE prevede:

- una scala di equivalenza incrementata di 0,20 (da 1 a 1,20) per il nucleo unitario personale¹⁰;
- una franchigia superiore (da 51.645,68 a Euro 65.000,00) per la casa di abitazione;
- il prendere in considerazione anche le rendite INAIL e/o provvidenze di cui alla legge 11/1999 (cosiddette aggiuntive regionali quali pensione di invalidità).

¹⁰ Essendo la scala di equivalenza applicata nella Dichiarazione Sostitutiva Unica, in base alla normativa nazionale è pari ad 1 (uno), il valore, sulla base delle disposizioni regionali, diventa pari ad 1,20 che moltiplicato per Euro 452,00 (minimo vitale) dà come soglia base mensile per accedere al contributo Euro 542,40. Il calcolo rimane lo stesso anche per i nuclei familiari composti da più di un componente; quindi Euro 452,00 moltiplicato per la scala di equivalenza del nucleo indicata nella Dichiarazione Sostitutiva Unica dello stesso. Non si può, pertanto, quantificare, in linea generale, la soglia base mensile per accedere al contributo di un nucleo composto da più persone, in quanto ogni nucleo ha il proprio risultato/valore. Qualora all'interno del nucleo ci fossero componenti che producono reddito, questo sarebbe già ricompreso nell'IRSEE, e quindi l'importo del contributo integrativo al minimo vitale risulterebbe dalla differenza tra la soglia base mensile del nucleo e il suo IRSEE riproporzionato mensilmente.

tà, indennità di accompagnamento, assegno di frequenza, ecc...) e gli eventuali redditi prodotti all'estero non inclusi nell'ISEE.

Ai fini dell'accesso al minimo vitale, vengono considerati anche i contributi erogati a livello regionale per la locazione, o dal Comune di Aosta, per nuclei colpiti da sfratto o in emergenza abitativa. Si vuole in effetti evitare di versare più contributi relativamente agli stessi tipi di bisogni.

Per l'anno 2010, la soglia base mensile della situazione economica per accedere al contributo per garantire il minimo vitale risulta pari a Euro 452,00: il che significa che per una persona sola con IRSEE pari a zero, verrà erogato un contributo mensile pari a 542,40 euro.

Per poter beneficiare del contributo integrativo al minimo vitale, ai sensi della L.R. n. 19/1994 occorre, oltre ad una determinata situazione economica, anche:

- essere residenti in un comune della Valle d'Aosta;
- essere dimoranti temporaneamente in un comune della Valle d'Aosta ed essere in una situazione di bisogno tale da esigere interventi non differibili e non indirizzabili ai servizi della regione e/o Stato di appartenenza;
- avere lo status di profugo, rimpatriato o rifugiato con titolo all'assistenza secondo le leggi dello Stato.

La L.R. 19/94 indica anche i casi per i quali il contributo integrativo al minimo vitale non è concesso:

- a coloro che hanno un reddito (o una situazione economica) pari o superiore al minimo vitale;
- a coloro che sono ospiti presso strutture residenziali pubbliche di cui alla L.R. n. 93/82 (micro comunità).

Il contributo integrativo al minimo vitale non viene concepito come reddito minimo di inserimento in quanto si prevede al comma 4 dell'art. 3 della L.R. n. 19/94, che venga concesso per un periodo di tempo predeterminato sufficiente a risolvere una situazione di disagio economico. Si prevede anche la sua sospensione allorché la persona rifiuti soluzioni alternative, comprese quelle di tipo lavorativo.

L'erogazione del contributo è inoltre collegata a una presa in carico da parte del servizio sociale professionale che deve:

- relazionare sulla situazione ambientale, lavorativa e sociale del richiedente, dei componenti il suo nucleo anagrafico nonché dei parenti non conviventi, tenuti all'assistenza. Rispetto a questi ultimi la Deliberazione della Giunta Regionale n. 25 del 10/01/2005 "Approvazione delle modalità di presentazione delle domande e dei criteri relativi all'erogazione dei contributi di cui alla legge regionale 27.05.1994, n. 19 recante: Norme in materia di assistenza economica e determinazione, dal 01.01.2005, dei limiti della situazione economica per l'accesso alle prestazioni tese a garantire il minimo vitale, ai sensi dell'art. 3 della stessa legge. Revoca della DGR 4169/2002" precisa che questi

- sono tenuti quando il loro IRSEE sia superiore a Euro 20.000,00;
- definire un progetto individualizzato dal quale si evinca il piano degli interventi programmati concordati tra il servizio sociale e l'interessato, finalizzati al superamento dello stato di indigenza economica, laddove possibile.

Quest'ultimo criterio ha determinato:

- la possibilità di non concedere il contributo ai nuclei che rifiutano di collaborare con il servizio sociale o che rifiutino proposte alternative;
- la possibilità, introdotta con DGR n. 392/2008, di concedere agli utenti ultrasessantacinquenni, per cui non si intravede una possibilità di progetti tesi all'autonomizzazione, il contributo integrativo al minimo vitale fino al 31 dicembre dell'anno di presentazione della domanda.

Nella legge regionale 19/1994 non sono indicati incentivi specifici al lavoro; il reddito da lavoro viene già ricompreso nel calcolo del contributo. La legge regionale 23/2010, la cui applicazione, prevista a partire dal 01/01/2011, andrà a sostituire la legge regionale 19/1994 prevede, tuttavia, che il lavoro diventi, per alcune situazioni, un "requisito" per poter accedere al contributo integrativo al minimo vitale (sono escluse dalla richiesta le famiglie nelle quali almeno un componente abbia rifiutato offerte lavorative o abbia cessato volontariamente un'attività lavorativa nell'anno precedente la presentazione della domanda).

Le istanze, presentate al servizio regionale competente (attualmente il Servizio famiglia e politiche giovanili) per il tramite del Servizio sociale territoriale, vengono esaminate da una Commissione composta oltre che dal Dirigente del Servizio suddetto e dal funzionario responsabile dell'Ufficio Sviluppo servizio sociale e assistenza, anche da un amministratore locale designato dal Consiglio Permanente degli Enti Locali.

Tale Commissione fa riferimento, per le valutazioni delle istanze tese ad ottenere il contributo integrativo al minimo vitale, ai seguenti criteri:

- a) stato di indigenza dovuto a perdita del lavoro non volontaria di componenti del nucleo anagrafico a seguito di:
 - stato di salute psico-fisico che non consenta, temporaneamente, di svolgere attività lavorativa;
 - invalidità o handicap accertati che ostacolano la produzione di reddito mediante attività lavorativa;
 - gravi accadimenti quali: lutti, incidenti, infortuni, separazioni familiari, ecc.;
 - detenzione o ricovero in casa di cura o istituti di riabilitazione,
- b) età del richiedente in relazione alle possibilità lavorative;
- c) composizione della situazione anagrafica, con particolare attenzione alla presenza di figli minori nel nucleo familiare.

Da un'analisi dettagliata dei dati relativi agli ultimi anni, è evidente la presenza di un costante e progressivo aumento delle domande presentate ai sensi della L.R. n. 19/94. Nel 2008 le domande complessivamente presentate sono 1.016, contro le 720 nel 2007, con un aumento del 41%. Le domande accolte nel 2008

sono 901 (l'89%), contro 614 nel 2007 (l'85%), le quali hanno determinato un aumento delle risorse liquidate del 58% rispetto al 2007.

In particolare nell'anno 2008 le domande presentate per la concessione di contributi integrativi al minimo vitale sono state 661 (di cui 590 accolte) con una spesa liquidata pari a 729.376 euro. Nell'anno 2009 parrebbe meno evidente il trend di progressione. Infatti nel 2009 le domande presentate sono 1091, contro le 1016 nel 2008, con un aumento del 7,4%. Le domande accolte sono 922 (l'89%), contro 901 nel 2008 (l'85%).

In particolare nell'anno 2009 le domande presentate per la concessione di contributi integrativi al minimo vitale sono state 706 (di cui 594 accolte) con una spesa liquidata pari a 760.220 euro.

RIPARTIZIONE DOMANDE LR 19/1994 ART.3 INTEGRAZIONE AL MINIMO VITALE ANNO 2008						
	ESITO	18-29 anni	30-49 anni	50-64 anni	65+ anni	Totale
COPPIA CON FIGLI	POS	25	147	31	3	206
	NEG	2	12	2	2	18
COPPIA SENZA FIGLI	POS	2	13	12	5	32
	NEG		2	2	2	6
FAMIGLIA MONOPARENTALE	POS	12	84	22	2	120
	NEG	1	7	6		14
FAMIGLIA MONOPARENTALE ESTESA	POS	1	8	4		13
	NEG					0
FAMIGLIA MULTIPLA	POS	5	2	1	2	10
	NEG	1	1			2
FAMIGLIA SENZA STRUTTURA	POS	6	7	4	1	18
	NEG	1	1			2
FAMIGLIA ESTESA	POS	2	4	2	1	9
	NEG		1			1
PERSONA SOLA	POS	7	63	73	39	182
	NEG	1	14	5	8	28
TOTALE		66	366	164	65	661

RIPARTIZIONE DOMANDE LR 19/1994 ART.3 INTEGRAZIONE AL MINIMO VITALE ANNO 2009						
	ESITO	18-29 anni	30-49 anni	50-64 anni	65+ anni	Totale
COPPIA CON FIGLI	POS	24	180	33	2	239
	NEG	5	31	10	1	47
COPPIA SENZA FIGLI	POS	3	16	14	6	39
	NEG		8	4	3	15
FAMIGLIA MONOPARENTALE	POS	15	76	21	2	114
	NEG		14	3		17
FAMIGLIA MONOPARENTALE ESTESA	POS	2	5			7
	NEG				1	1
FAMIGLIA MULTIPLA	POS	3	4	1		8
	NEG			2		2
FAMIGLIA SENZA STRUTTURA	POS			2		2
	NEG		2			2
FAMIGLIA ESTESA	POS	1	4	3		8
	NEG			1		1
PERSONA SOLA	POS	5	61	68	43	177
	NEG	3	15	8	1	27
TOTALE		61	416	170	59	706

Un esame relativo alla tipologia di famiglie che hanno presentato istanze per ottenere il contributo integrativo al minimo vitale nel 2008 e nel 2009 evidenzia che sono, in entrambe le annualità, le coppie con figli, le persone sole e le famiglie monoparentali quelle che presentano il maggior numero di contribuiti.

Se ci si sofferma ad analizzare l'età del richiedente, emerge la rilevanza, in entrambe le annualità, del maggior numero di istanze nella fascia 30-49 anni, seguita da quella tra i 50 e i 64 anni. In effetti si ritrovano nelle fasce di età suddette, persone adulte, di regola con figli minori a carico, che perdono il lavoro o con lavori precari/stagionali o persone che per l'età più avanzata, spesso accompagnata da problemi sanitari, faticano a ricollocarsi nel mercato del lavoro.

Rispetto alla cittadinanza dei richiedenti emergono i seguenti dati:

ANNO 2008	POSITIVE	NEGATIVE
CITTADINANZA ITALIANA	352	46
CITTADINANZA STRANIERA	238	25
TOTALE	590	71
ANNO 2009	POSITIVE	NEGATIVE
CITTADINANZA ITALIANA	304	55
CITTADINANZA STRANIERA	290	57
TOTALE	594	112

Si nota nell'anno 2009 un incremento di domande presentate da stranieri. In effetti si è notato come spesso i ricongiungimenti familiari avvenuti in un periodo di crisi del mercato del lavoro abbiano aumentato le difficoltà delle famiglie straniere, spesso precedentemente unipersonali a far fronte ai bisogni primari e soprattutto al mantenimento della casa (affitto, spese accessorie, ecc.)

In relazione alla riduzione dei tempi di erogazione dei contributi, si sottolinea il fatto che, negli ultimi anni, a causa dell'aumento delle situazioni di grave disagio economico, l'Assessorato sanità salute e politiche sociali abbia messo in atto strategie finalizzate a garantire risposte celeri in particolari situazioni di emergenza. A conforto di tali affermazioni si fa rilevare che nel corso del 2006 sono state valutate 84 domande urgenti, nel 2007 le istanze sono salite a 146, nel 2008 si sono assestate su 251 (di cui 189 relative al minimo vitale) e nel 2009 sono 248 (di cui 215 relative al minimo vitale). In aggiunta si fa rilevare che nel corso del 2008, per accelerare anche i tempi di erogazione dei contributi urgenti si è adottata una modalità di liquidazione effettuata direttamente dagli uffici del Servizio famiglia e politiche giovanili che consente di ridurre notevolmente i tempi di attesa. In effetti si sono ridotti al massimo ad una settimana i tempi di riscossione dei contributi urgenti da parte dei cittadini. E' interessante notare che le maggiori urgenze nel 2008 si riferiscono a coppie con figli e a persone sole, seguite da quelle monoparentali e nel 2009 si riferiscono, nell'ordine, a coppie con figli, famiglie monoparentali e persone sole.

Il 23 luglio 2010 è stata approvata la legge regionale n. 23 “Testo unico in materia di interventi economici di sostegno e promozione sociale. Abrogazione di leggi regionali” che entrerà in vigore dal 1 gennaio 2011 e che da tale data abroga la L.R. n. 19/94.

La nuova norma prevede diversi tipi di interventi:

- a) assegni di cura e per l'autonomia;
- b) titoli per l'acquisto di servizi (voucher);
- c) contributi.

I contributi consistono in erogazioni in denaro al fine di migliorare la qualità della vita e di consentire il raggiungimento di condizioni minime di autonomia o di autosufficienza.

Rispetto all'attuale normativa in vigore, in merito al contributo integrativo al minimo vitale:

- viene mantenuto il riferimento alla situazione economica calcolata in base all'IRSEE e alla soglia economica di accesso definita annualmente;
- viene mantenuta l'erogazione del minimo vitale per un periodo definito;
- viene mantenuta ai nuclei di soli ultrasessantacinquenni e ai nuclei con ultra sessantacinquenni e soggetti totalmente inabili al lavoro, la fruizione del contributo integrativo al minimo vitale con carattere di continuità per ciascun anno solare;
- vengono introdotti nuovi motivi di esclusione tra cui, a titolo di esempio, la proprietà di beni immobili (esclusa la casa di abitazione), di beni mobili registrati, di disponibilità liquida, in depositi ecc. In tutti questi casi l'esclusione è determinata dal superare valori definiti da atti della Giunta regionale. Sono motivi di esclusione anche il rifiuto di offerte di lavoro, attività formative, tirocini, stage, ecc.

Nella legge regionale n. 23/2010 viene ripreso il concetto del percorso di sostegno che sta alla base della maggior parte degli interventi di tipo economico previsti dalla norma. Il percorso di sostegno si articola in tre fasi:

- valutazione preliminare effettuata dall'assistente sociale attraverso l'ascolto e la definizione condivisa della domanda espressa dall'interessato, considerando e mettendo in relazione le risorse personali, quelle della sua famiglia, del contesto sociale di appartenenza, dei servizi pubblici e del privato sociale;
- predisposizione di un piano assistenziale individualizzato, anche avvalendosi dei competenti servizi socio-sanitari e del lavoro, che preveda l'assunzione di precisi compiti, impegni e responsabilità da parte del soggetto interessato e dei componenti il nucleo familiare, al fine di superare la condizione di bisogno;
- verifica degli impegni assunti e degli esiti dell'intervento.

Il percorso di sostegno è verificato in itinere mediante un sistema di monitoraggio e di valutazione che ne accerta gli esiti in termini di acquisita autonomia delle persone prese in carico.

La legge regionale n. 23, nell'articolo 16 relativo alle procedure inerenti le richieste di contributo, regola aspetti emersi dall'esperienza operativa quali:

- l'esigenza di prevedere decisioni urgenti che può assumere il dirigente, successivamente ratificate in commissione;
- la possibilità di erogare il contributo con quietanza a terzi per garantire un utilizzo corretto in relazione ai contenuti del piano assistenziale individualizzato;
- la possibilità di richiedere anticipazioni per erogare contributi aventi carattere di assoluta urgenza.

Nella nuova legge, come d'altra parte già in precedenti orientamenti normativi, emerge il voler promuovere, tramite l'aiuto economico, processi di autonomizzazione delle famiglie/persone, evitando logiche assistenzialistiche. Occorre, d'altra parte, distinguere le risposte da offrire a soggetti in condizioni economiche stazionarie (anziani, diversamente abili, adulti con problemi psichiatrici, ecc.), nei cui confronti l'intervento può essere ripetuto nel corso dell'anno o si possono prevedere interventi economici per periodi medio lunghi, da quelle rivolte a nuclei familiari con potenzialità da attivare ai fini dell'uscita da una situazione di disagio economico, in cui si interviene in un'ottica di autonomizzazione.

Un'ultima considerazione vuole sottolineare l'esigenza di coordinare gli interventi, anche di tipo economico, tra i diversi soggetti che interagiscono nelle politiche di sostegno alle famiglie sia per motivi di ordine finanziario, ma soprattutto per costruire progetti e non limitarsi "all'erogare".

La nuova legge regionale (L.R. n. 23/2010) rappresenta in primo luogo il tentativo di riordinare e accorpate in riferimento all'ambito delle politiche sociali, in insieme di interventi precedentemente scorporati in diverse norme.

La legge riconosce però in modo esplicito all'art. 17 anche l'azione di enti locali o di organizzazioni di volontariato o altre ONLUS nel realizzare progetti destinati a persone che versano in situazione di povertà ed esclusione sociale e la possibilità di intervenire con appositi finanziamenti nel sostenere tali progetti. Inoltre il sostegno economico può derivare anche da altri settori pubblici (es. fondi per la locazione).

Considerare l'aiuto economico in una logica di autonomizzazione richiede quindi una capacità di condividere tra livelli istituzionali diversi, soggetti no profit e famiglia un percorso di uscita dal bisogno in cui ognuno si assume parti di impegno e responsabilità. È questo un approccio culturale ben diverso dal pensare all'aiuto economico in termini burocratici e di automatismo, ma è, seppur faticoso, l'unico che può produrre condivisione, corresponsabilità e sviluppo delle potenzialità di ciascuno.

IL SISTEMA DI ASSISTENZA ECONOMICA-SOCIALE DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

Luca Critelli

Il sistema di assistenza economica sociale (AES) della Provincia autonoma di Bolzano è stato introdotto con la legge provinciale 69 del 1973 e nel corso dei decenni si è sviluppato da sistema di sostegno economico su base comunale a sistema strutturale di contrasto alla povertà uniforme a livello provinciale. Attualmente gli interventi previsti vengono gestiti dai Distretti sociali delle otto Comunità comprensoriali (associazioni di comuni) in cui è articolato il territorio altoatesino, sulla base della relativa disciplina provinciale (Decreto del Presidente della Provincia 30/2000). I Distretti sociali sono anche il servizio presso il quale sono collocati gli interventi di natura sociopedagogica dei servizi sociali, garantendo in tale modo la necessaria integrazione tra i due ambiti di intervento.

Il carattere universalistico del sistema di assistenza economica sociale altoatesino è forse il tratto che maggiormente lo contraddistingue dalle esperienze di altre regioni italiane. Pur non trattandosi di un diritto soggettivo perfetto, non vi sono limitazioni date dalla disponibilità finanziaria né altre limitazioni di tipo quantitativo all'intervento, se non quelle definite dai criteri soggettivi di accesso previsti. In questo senso il sistema è molto vicino ai modelli di *Grundsicherung* (tutela economica di base) presenti in Germania, Austria e altri stati europei, mentre in Italia, a parte isolate eccezioni, gli interventi monetari a contrasto della povertà hanno quasi sempre visto un contingentamento di tipo quantitativo, una limitazione temporale degli stessi o una previsione degli interventi molto disomogenea a livello territoriale.

L'assistenza economica sociale è "l'ultimo gradino" del sistema di assistenza sociale. Prima dell'intervento dell'assistenza economica sociale devono essere utilizzate le risorse economiche disponibili del nucleo familiare (reddito e patrimonio di tutti i componenti) e tutte le altre prestazioni di Stato, Regione, Provincia e Comune a cui la famiglia ha diritto. Tali prestazioni, anche accertate quale entrata in via presuntiva, vengono considerate come reddito al fine della determinazione del diritto all'intervento di assistenza economica o vengono in alternativa detratte dalla prestazione eventualmente spettante. È qui appena il caso di accennare che il panorama degli interventi di sostegno pubblico è in Provincia di Bolzano particolarmente ampio, fatto che contribuisce sicuramen-

te a mantenere contenuto il numero delle persone che necessitano di interventi di assistenza economica sociale.

La finalità del sistema è un sostegno finanziario temporaneo - pur senza limite di durata prestabilito - con accompagnamento sociale. L'obiettivo è la riconquista dell'autonomia economica tramite il lavoro. A tal fine è fatto obbligo a tutti i componenti adulti del nucleo familiare sostenuto di dimostrare mensilmente gli sforzi intrapresi nella ricerca di un lavoro. In caso di mancata documentazione dei tentativi intrapresi, ha luogo una graduale riduzione della prestazione erogata fino al suo eventuale integrale azzeramento, garantendo, però, in ogni caso una determinata quota per i componenti minori del nucleo. In questo senso, l'intervento previsto dalla Provincia di Bolzano è sì di tipo universalistico, ma in nessun modo un reddito di cittadinanza di natura incondizionata. Forma ed entità del sostegno si basano sulla valutazione del singolo caso e consistono nella generalità dei casi, tranne in presenza di controindicazioni di natura assistenziale, in erogazioni di tipo monetario.

I requisiti di residenza e dimora richiesti per l'accesso alle prestazioni differenziano sostanzialmente tra cittadini italiani e categorie a questi equiparate e cittadini di stati non comunitari. Per i cittadini italiani, cittadini comunitari, profughi, soggiornanti di lungo periodo ed altre categorie equiparate, è richiesta la dimora stabile e ininterrotta in Alto Adige da almeno tre mesi prima della presentazione di ogni domanda di sostegno. Per i cittadini di stati non appartenenti all'Unione Europea e altre categorie non incluse nella precedente tipologia, è richiesta la residenza e dimora stabile in Alto Adige da almeno tre mesi prima della presentazione di una domanda. Per questa seconda categoria le prestazioni spettanti sono inoltre limitate ad un massimo di due mesi di sostegno per anno. Dopo cinque anni di residenza e dimora stabile e ininterrotta in Alto Adige, tale seconda categoria matura il diritto di accesso alle prestazioni alle medesime condizioni dei cittadini italiani.

Relativamente ai requisiti di natura economica, l'accesso alle prestazioni e l'ammontare delle stesse sono determinati sulla base di un calcolo comprendente reddito, patrimonio e numero dei componenti del nucleo familiare di riferimento. Il sistema di determinazione della condizione economica familiare è stato autonomamente definito dalla Provincia di Bolzano. Pur presentando molte analogie con l'ISEE nazionale, se ne discosta in diversi punti. Il nucleo familiare preso a riferimento per il calcolo della condizione economica è il cosiddetto "nucleo familiare di fatto", corrispondente in linea di massima alle persone materialmente conviventi nello stesso nucleo con il richiedente, indipendentemente dai legami di parentela. L'unica eccezione è data dalla eventuale presenza di un cosiddetto "nucleo familiare collegato" (genitori o figli non conviventi del beneficiario) o di persone che sono state oggetto di donazioni da parte del richiedente, che vengono anche esse prese in considerazione per la determinazione della condizione economica.

Le domande vanno presentate al Distretto sociale territorialmente competente. Il territorio provinciale è suddiviso in 24 Distretti sociali. La “vicinanza”, non solo geografica, del servizio alla persona richiedente offre notevoli vantaggi in termini di conoscenza e accompagnamento del singolo caso e di possibilità di controllo sulla veridicità delle informazioni rese. I tempi di erogazione delle prestazioni sono molto brevi, di norma non superiori alle due-tre settimane. La durata della singola concessione può variare da un mese a sei mesi e viene determinata in base alla “stabilità” della situazione reddituale e sociale del nucleo familiare assistito: per i richiedenti pensionati le singole concessioni avranno una durata maggiore, per gli adulti disoccupati di norma una durata mensile. In tal modo, la prestazione ha una assoluta flessibilità nell’adattarsi al variare della situazione economica ed occupazionale del richiedente. Non vi sono in ogni caso limiti alla concessione di successive agevolazioni, purché siano rispettati tutti i requisiti e gli obblighi previsti. In caso di negazione della prestazione può essere presentato ricorso all’apposita sezione ricorsi della Provincia o presso il Tribunale amministrativo regionale.

Il sistema di assistenza economica sociale della Provincia di Bolzano comprende complessivamente più di una decina di diverse prestazioni di sostegno. Le più rilevanti sono:

- reddito minimo di inserimento, che ha lo scopo di garantire alle persone impossibilitate per cause psichiche, fisiche e sociali a provvedere al mantenimento proprio e del proprio nucleo familiare il soddisfacimento, per periodi limitati, dei bisogni fondamentali di vita, relativi all’alimentazione, abbigliamento e igiene della persona. Si tratta di un contributo integrativo che viene concesso per portare il reddito del nucleo familiare richiedente ad un livello prestabilito (“fabbisogno”), che varia in funzione del numero dei componenti del nucleo familiare. L’entità di tale fabbisogno viene annualmente determinata dalla Giunta provinciale, di norma adeguando l’importo dell’anno precedente al tasso di inflazione. Alla luce di tale definizione, la soglia individuata per il reddito minimo di inserimento, integrata eventualmente dal contributo per locazione, può anche venire considerata come la definizione istituzionale della soglia di “povertà assoluta” che la Provincia di Bolzano ha deciso di darsi;
- contributo per locazione e spese accessorie, che ha la finalità di consentire alle persone in situazioni di difficoltà economica di far fronte al pagamento delle spese di affitto e di riscaldamento dell’alloggio abitato dal nucleo familiare;
- prestazioni specifiche, che hanno lo scopo di consentire la soddisfazione, in particolari circostanze della vita, di bisogni che determinano una situazione di emergenza individuale o familiare, non risolvibili con le altre prestazioni di assistenza economica sociale;

- prestazioni specifiche per minori, erogate ai minori che necessitano di interventi urgenti, specifici e mirati per garantire il loro sviluppo;
- prestazione per la continuità della vita familiare e della casa, destinata ad aiutare il nucleo in caso di temporanea assenza della figura di riferimento;
- assegno per esigenze personali, che ha lo scopo di consentire un minimo di vita di relazione alle persone ricoverate in istituti assistenziali che non hanno la possibilità di sostenere le piccole spese quotidiane;
- anticipo dell'assegno di mantenimento a tutela dei minori, che anticipa al genitore avente diritto l'assegno di mantenimento non pagato dal genitore inadempiente, con subentro dell'ente pubblico nel recupero del credito.

La spesa complessiva per gli interventi di assistenza economica sociale è attualmente pari a circa 24.000.000 euro annui, con il 75% circa destinato ai due principali interventi a contrasto della povertà materiale, ovvero il reddito minimo di inserimento e la prestazione per locazione e spese accessorie. Le due prestazioni sono, in presenza dei previsti requisiti di reddito e patrimonio, cumulabili. Le soglie economiche di completa esclusione dalla prestazione sono diverse, più bassa per il reddito minimo di inserimento.

Non considerando i doppi conteggi sono complessivamente 5.690 i nuclei familiari che hanno usufruito di una prestazione di reddito minimo di inserimento e/o di contributo per locazione e spese accessorie nel corso dell'anno 2009. Di tali nuclei fanno complessivamente parte 13.750 persone, pari al 2,7% della popolazione altoatesina. Il 2009 ed il 2010 hanno visto un consistente incremento dei nuclei familiari assistiti e della spesa, diretta ripercussione della crisi economica e del progressivo venir meno degli altri interventi di sostegno esistenti. L'incidenza di richiedenti con cittadinanza di uno stato non comunitario è piuttosto significativa, pari a circa un terzo dei beneficiari. Significative sono anche le disomogeneità territoriali nelle richieste di prestazione, con una incidenza di assistiti significativamente maggiore nelle zone più urbanizzate.

Per meglio comprendere il meccanismo di funzionamento delle due prestazioni, può essere utile fare riferimento ad un esempio pratico.

Il fabbisogno attualmente fissato per il reddito minimo di inserimento per le diverse composizioni familiari è il seguente, ed è pari all'importo al quale viene integrato il reddito familiare disponibile:

- 1 persona: integrazione a 584 Euro
- 2 persone: integrazione a 764 Euro
- 3 persone: integrazione a 993 Euro
- 4 persone: integrazione a 1.197 Euro
- 5 persone: integrazione a 1.387 Euro
- 6 persone: integrazione a 1.558 Euro.

A questo importo si aggiungono le eventuali spese per locazione e costi accessori riconosciute (p.es. 600 Euro mensili), fino ai massimali prestabiliti e con

una prestazione decrescente all'aumentare del reddito. La condizione economica di esclusione da tale prestazione è leggermente inferiore al doppio del reddito minimo di inserimento.

Per quanto riguarda il reddito minimo di inserimento, i livelli di fabbisogno sopra indicati coincidono anche con la soglia di esclusione dalla prestazione: chi sta sotto la soglia ha diritto ad una integrazione fino alla soglia, chi sta sopra non ha diritto alla prestazione. Il valore della situazione economica è determinato da una valutazione del reddito e patrimonio del nucleo familiare di riferimento. Essendo il reddito minimo definito come integrazione fino ad una determinata soglia di reddito, non ha rilievo sul diritto alla prestazione l'eventuale attività lavorativa svolta da una persona: se presente, il reddito derivante da tale attività verrà normalmente valutato ai fini dell'accesso alla prestazione. Lo svolgimento di un'attività lavorativa non viene quindi premiato, venendo valutato integralmente il reddito percepito, ma neanche punito, essendovi comunque il diritto ad una integrazione in presenza di un reddito basso. Diverso è invece il discorso per la mancata attivazione nella ricerca di un lavoro da parte di persone disoccupate: la mancata documentazione di tale impegno comporta la progressiva riduzione della prestazione erogata.

Prendendo, ad esempio, una famiglia di quattro persone con alloggio in affitto, un reddito mensile netto di 900 euro e risparmi di 1.200 euro (importo inferiore alla franchigia prevista), il reddito disponibile viene integrato a 1.197 euro mensili, con una prestazione che è quindi pari a 297 euro mensili. Per locazione e spese accessorie viene in aggiunta erogata la spesa effettivamente sostenuta, purché riconosciuta come congrua dal Distretto sociale, p.es. 600 euro mensili. La famiglia riceve quindi nel mese di riferimento un sostegno complessivo di 897 euro.

A conclusione di questa sommaria presentazione del sistema di assistenza economica sociale della Provincia di Bolzano, è utile una panoramica riassuntiva di quelli che sono i principali punti di forza ed i punti critici del sistema altoatesino.

Punti di forza:

- si tratta di una misura strutturale e uniforme a livello provinciale, non di un intervento *una tantum*;
- pur non trattandosi di un diritto soggettivo perfetto, non vi sono limitazioni date dalla disponibilità finanziaria o contingentamenti di altro tipo; le somme necessarie all'erogazione della prestazioni vengono considerate come "spesa obbligatoria" dalla Provincia;
- l'erogazione ha luogo da parte di Distretti sociali capillarmente diffusi sul territorio, con considerevoli vantaggi in termini di vicinanza all'utente, conoscenza dell'utente, possibilità di accompagnamento sociale e controllo sulla veridicità delle informazioni rese;
- gli interventi dell'assistenza economica sociale sono una prestazione "resi-

duale”: devono essere prima utilizzate le risorse proprie della famiglia e tutte le altre (numerose) prestazioni di sostegno pubblico previste;

- gli interventi sono commisurati a quello che è l’effettivo fabbisogno della famiglia, per quanto definito in termini di soglia di povertà assoluta: non si tratta quindi di importi fissi volti ad una parziale integrazione del reddito, ma di interventi ad integrale copertura del fabbisogno accertato;
- la Provincia di Bolzano è da decenni caratterizzata da un tasso di disoccupazione estremamente contenuto e da un mercato del lavoro molto dinamico: chi “cade” nel sistema di assistenza economica per fattori contingenti ha buone possibilità di uscirne in tempi brevi; se vi è una permanenza di durata più lunga, è perché vi sono di norma ulteriori fattori personali a monte della situazione di disagio che rendono difficile l’ingresso o il reinserimento nel mondo del lavoro;
- vi sarebbero con ogni probabilità elevati “costi sociali” in assenza della prestazione di sostegno, specie in situazioni al limite dove l’intervento degli operatori sociali non è risolutivo del bisogno.

Come criticità del sistema vanno invece citati i seguenti punti:

- vi è una presenza relativamente significativa di assistiti “di lungo corso”, in particolare in alcuni gruppi specifici: disagio psichico, dipendenze, malattie croniche, nomadi, lavoratori con bassa possibilità di reinserimento lavorativo. In molti di questi casi la prestazione rischia di diventare un “reddito di ultima istanza” incondizionato, senza reale funzione e possibilità di reinserimento sociale;
- rischio di disincentivazione della ricerca di lavoro per via delle prestazioni relativamente “generose”, con conseguente pericolo di creare o rafforzare una mentalità di tipo assistenzialistico in alcuni utenti; anche le esperienze e discussioni a livello internazionale mostrano quanto sia importante fissare le prestazioni ad una soglia che non sia disincentivante rispetto all’accesso al mercato del lavoro;
- si presume una significativa presenza di persone che avrebbero i requisiti per accedere agli interventi di sostegno, ma che per non conoscenza di tale possibilità o per altre ragioni personali decidono di non accedervi; si ritiene tale situazione particolarmente diffusa nella popolazione anziana, dove il ricorso al sostegno pubblico viene spesso vissuto con senso di vergogna;
- frequenti critiche da parte della popolazione ed anche da parte di alcuni operatori verso casi di “sfruttamento” del sistema; anche se contenuti in termini numerici, si tratta nondimeno di casi che incidono negativamente sull’immagine del sistema assistenziale.

IL REDDITO DI BASE PER LA CITTADINANZA IN FRIULI VENEZIA GIULIA: RESOCONTO DI UN'ESPERIENZA INTERROTTA

Daniela Mesini e Emanuele Ranci Ortigosa

Il contesto

In assenza di una politica nazionale unitaria di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, negli ultimi anni diverse Regioni si sono mosse variamente disciplinando la materia e finanziando specifici progetti ed interventi sul territorio. La maggior parte delle Regioni sono intervenute sulle marginalità estreme, per lo più attraverso il sostegno finanziario di progetti del terzo settore, oltre a 'tamponare' situazioni di temporanea difficoltà delle famiglie, quali l'aumento dei carichi di cura o un sopravvenuto stato di disoccupazione, altre ancora finanziando misure più strutturate di sostegno al reddito di tipo continuativo, sulla scia dell'esperienza nazionale del Reddito Minimo di Inserimento. Antesignana di quest'ultimo gruppo è sicuramente la Regione Campania che, con la LR 2/2004, ha introdotto il Reddito di Cittadinanza, prorogato per cinque anni consecutivi e giunto al suo epilogo per mancanza di risorse; a seguire la Basilicata, l'anno successivo, con il Programma di Promozione della Cittadinanza Solidale, ancora in corso grazie a finanziamenti FESR; mentre più recente l'esperienza della Regione Lazio, la quale ha approvato, nel marzo del 2009, l'istituzione del Reddito Minimo Garantito rivolto a disoccupati, inoccupati e precari.

All'interno di questa rosa è sicuramente degna di nota e di approfondimento l'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia, anche se prematuramente interrotta.

Il Reddito di Base per la Cittadinanza, introdotto in fase sperimentale con la Legge Regionale n. 6/2006 e avviato nell'autunno 2007 si è infatti concluso nell'agosto 2008, per l'abrogazione della misura decretata dalla L.R. 9/2008. A meno di un anno dal suo avvio effettivo, dopo la sola fase di "collaudo", senza aver avuto un adeguato tempo di applicazione e di maturazione delle nuove prassi e procedure, il Reddito di Base è stato chiuso e sostituito con il *Fondo per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale*, di ben diversa natura.

Per il particolare interesse di questa esperienza ne esponiamo l'impostazione, il percorso effettuato e i primi esiti, utilizzando in particolare quanto appreso nell'accompagnamento e attraverso il monitoraggio e la valutazione affidati all'IRS dalla Regione Friuli Venezia Giulia, sia sul processo organizzativo e di governo della misura, che sull'utenza coinvolta.

Dopo una breve disamina delle caratteristiche socio-anagrafiche delle famiglie in carico verranno presi in esame gli impegni sottoscritti dai beneficiari con riferimento ai progetti di inclusione sociale e lavorativa sottoscritti ed infine verranno delineati i principali punti di forza e criticità rilevati dagli operatori.

L'esperienza realizzata

Il Reddito di Base, nonostante la sua breve durata, rappresenta un'esperienza significativa nel panorama delle politiche e degli interventi di contrasto alla povertà realizzate dalle regioni italiane, anche per entità della spesa complessivamente sostenuta pari a 25,2 milioni di euro in meno di un anno si sperimentazione.

La misura è stata introdotta dalla Legge Regionale n. 6/2006 (art. 59) e successivo regolamento attuativo (D.P.Reg. 0278/2007) come misura di sostegno al reddito che favorisse congiuntamente l'inclusione sociale del beneficiario in carico. In sintonia, dunque, con i più recenti orientamenti europei in materia di politiche di attivazione, il Reddito di Base si proponeva di superare le tradizionali logiche di tipo categoriale ed assistenziale a favore di un intervento diffuso omogeneamente sul territorio regionale, che abbinasse all'integrazione economica programmi di re-inserimento degli utenti coinvolti.

Potevano beneficiare del Reddito di Base, per il periodo di un anno, rinnovabile una sola volta, i nuclei familiari residenti sul territorio regionale da almeno dodici mesi, con una situazione economica equivalente inferiore a 5 mila euro annui. Ai fini della misurazione della situazione economica dei potenziali aventi diritto è stato elaborato uno specifico indicatore, denominato CEE (Capacità Economica Equivalente) che, in sintesi, veniva determinato mediante applicazione delle modalità previste per l'ISEE, di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 109 e successive modificazioni, integrando la componente reddituale anche di altri redditi non computati a fini IRPEF, seppur specificatamente finalizzati ad una integrazione economica, quali ad esempio pensione e assegno sociale, indennità, borse, ecc.¹¹ Per la determinazione dell'indicatore doveva inoltre essere tenuto conto delle variazioni, documentate o autocertificate, verificatesi tra il 31 dicembre dell'anno precedente e la data di presentazione della richiesta, e di quelle, dichiarate e documentate, attese o prevedibili nei successivi dodici mesi, causate da variazioni del nucleo familiare (per nascita, separa-

¹¹ Le entrate non computate a fini IRPEF, ma comunque integrative del reddito, dovevano essere aggiunte secondo le seguenti modalità:

- a) computando il loro valore annuale, in caso di entrate periodiche;
- b) computando il loro valore effettivo o stimato nei successivi dodici mesi, in caso di entrate occasionali o saltuarie.

zione, divorzio, ecc.) o variazioni reddituali, dovute a sostanziali modificazioni della situazione lavorativa di un componente il nucleo familiare o a probabili entrate aggiuntive.

L'ammontare annuo dell'integrazione spettante risultava pari alla differenza tra il valore soglia equivalente (5 mila Euro) e la capacità economica del nucleo, parametrata mediante applicazione della scala di equivalenza ISEE. Il reddito di base non veniva concesso qualora l'integrazione annuale spettante fosse inferiore a 100,00 euro, mentre poteva essere aumentato, in misura compresa tra il dieci e il cinquanta per cento del suo valore, su valutazione del Servizio Sociale dei Comuni, qualora il destinatario fosse una madre sola vittima di violenza o abusi, per la durata del periodo della gravidanza e per i primi sei mesi di vita del bambino. Non sono stati previsti particolari incentivi al lavoro, ossia solo parziali trattenute dell'integrazione spettante qualora il beneficiario del Reddito di Base percepisse una retribuzione.

Numerose sono risultate le famiglie friulane mobilitatesi per accedere alla misura, per una spesa complessivamente sostenuta, pari a 25,2 milioni di euro. Il bilancio a fine sperimentazione (31.08.2008) evidenziava 8.361 domande presentate, corrispondenti all'1,6% del totale delle famiglie residenti in regione; di esse, le domande considerate valide, cioè con valori al di sotto della soglia di ammissibilità, si sono attestate sul 78% delle presentate.

La gran parte delle famiglie in carico versava in una situazione di grave marginalità, seppur con differenze significative tra i diversi territori. Sul fronte della condizione economica, quasi il 42% delle domande accolte presentava una dichiarazione CEE pari a 0 e di conseguenza l'integrazione media mensile percepita è risultata molto elevata e pari a Euro 510 a famiglia. Il 61% dei nuclei familiari presi in carico dalla misura si caratterizzavano, inoltre, per vivere in abitazioni in locazione, in netta contro-tendenza rispetto al quadro complessivo friulano caratterizzato per oltre i tre quarti da famiglie residenti in abitazioni di proprietà.

Per quanto riguarda le caratteristiche socio-anagrafiche, sono confluite all'interno della misura soprattutto le famiglie mononucleari: le persone sole, prevalentemente di sesso maschile, con un'età media di 52 anni e di nazionalità italiana rappresentavano oltre il 42% delle famiglie in carico; consistente anche l'incidenza delle famiglie monoparentali, essenzialmente capeggiate da donne al di sotto dei 40 anni, che concentravano il 22% del totale delle famiglie in carico. Infine, le coppie con figli minori, con o senza membri aggregati, rappresentavano il 18,6% del totale dei nuclei. In controtendenza rispetto alle attese iniziali giustificate dall'elevata incidenza di anziani residenti in regione, gli over 65-enni rappresentavano solo il 6% della popolazione in carico alla misura; tale 'anomalia' è risultata essenzialmente dipendere dalla confluenza di gran parte degli anziani con redditi bassi nel Fondo per l'Autonomia Possibile e per l'assistenza a lungo termine, approvato in via definitiva in Regione nel febbraio 2007 (Decreto n. 035/Pres.):

il concorso al sostegno finanziario di prestazioni e servizi destinati ai soggetti non autosufficienti può aver operato come indiretto sostegno al reddito per questa porzione di popolazione. Infine, la sperimentazione del Reddito di Base ha visto confluire all'interno della misura nuclei familiari in cui il dichiarante risultava per il 55,8% disoccupato. Elevata, tuttavia, anche la quota dei cosiddetti *working poor* (oltre 20%), cioè di lavoratori presumibilmente sotto-occupati, con salari insufficienti a condurre una vita dignitosa perché non continuativi o non commisurati alle dimensioni ed esigenze familiari.

Condizione essenziale per l'erogazione del beneficio era l'assunzione di un impegno da parte del beneficiario di un progetto volto al cambiamento o, almeno, al miglioramento delle proprie condizioni di vita. Tale logica negoziale tra l'utente e i Servizi si concretizzava nella stipula del cosiddetto 'patto', in cui venivano specificate caratteristiche e durata del progetto prescelto. L'estrema eterogeneità degli utenti della sperimentazione ha favorito una notevole diversificazione dei progetti avviati, passando da impegni minimi a progetti personalizzati più articolati e a lunga scadenza per le persone in situazione di maggior disagio. Innanzitutto, gli impegni richiesti a tutti i beneficiari hanno previsto una specifica destinazione d'uso del denaro ricevuto, consistente nel pagamento regolare di affitti e utenze, nel recupero delle morosità o di altri debiti contratti in precedenza ed anche nell'apertura di libretti di risparmio con specifiche finalizzazioni.

Oltre a questi impegni di carattere più pecuniario, i patti sottoscritti hanno previsto impegni correlati allo specifico programma di inserimento concordato:

- di tipo occupazionale - impegni ricorrenti sono stati l'iscrizione alle liste di collocamento, la disponibilità ad una ricerca attiva del lavoro o a frequentare specifici tirocini e percorsi di inserimento lavorativo nel mercato protetto o ordinario;
- di tipo formativo - impegni alla frequentazione di corsi di formazione professionale o di alfabetizzazione per stranieri;
- di tipo 'abitativo' - impegni riguardanti la pulizia degli alloggi ed il miglioramento della loro adeguatezza;
- di tipo socio-relazionale - impegni finalizzati all'uscita dall'isolamento sociale e culturale del beneficiario, anche attraverso la frequentazione di associazioni del territorio o la ripresa di contatti con Sert e Consulteri Familiari;
- di tipo terapeutico-riabilitativo - impegni finalizzati all'adesione e/o alla ripresa di percorsi di riabilitazione presso SERT, DSM o reparti di alcologia;
- di cura e sostegno familiare - impegni per lo più orientati al supporto di un familiare fragile o temporaneamente in difficoltà anche attraverso l'utilizzo del contributo economico per il pagamento di spese mediche/sanitarie o di soggiorni estivi o, in alcuni casi, per la parziale copertura di servizi di assistenza domiciliare prestati da badanti.

Numerosi sono stati i soggetti coinvolti dai Servizi Sociali dei Comuni per l'attuazione dei percorsi di inclusione dei beneficiari del Reddito di Base. Primi fra tutti i Centri per l'Impiego provinciali che hanno sottoscritto i cosiddetti 'patti di servizio' con oltre il 48% dei beneficiari in carico, cifra comunque significativa se si considera la loro estrema problematicità (per condizioni di dipendenza, ma anche per età avanzata, bassa scolarità, scarse competenze professionali). Hanno partecipato alla sperimentazione anche altri soggetti della rete territoriale come i servizi sanitari specialistici (SERT, CSM, ecc.), i servizi educativi, i soggetti del terzo settore, specie le cooperative sociali.

Valutazioni sulla sperimentazione

Nonostante la sua breve durata il Reddito di Base ha innescato, dunque, un processo significativo per numerosità dei beneficiari coinvolti, per progetti di inclusione avviati, per consolidamento e sviluppo di reti tra i soggetti del territorio ed anche per ridefinizione di assetti organizzativi e professionali. Nel complesso, i referenti dei Servizi Sociali dei Comuni e dei Centri per l'Impiego intervistati in sede di attività di valutazione si sono dimostrati soddisfatti dell'esperienza e concordi nel ritenere il Reddito di Base una buona opportunità per il contrasto alla povertà ed esclusione sociale sul territorio regionale. I principali punti di forza della misura evidenziati sono stati:

- la possibilità di disporre di risorse economiche di più ampia e certa consistenza, meno discrezionali e frammentate rispetto a quelle dell'assistenza economica tradizionale;
- l'opportunità di 'agganciare' e prendere in carico soggetti in stato di bisogno non precedentemente noti ai Servizi, permettendo dunque di raggiungere un bisogno sommerso prima inevaso;
- la possibilità di costruire con i beneficiari dei progetti di vita personalizzati e finalizzati a stimolarne l'autonomia e l'autostima, al di là del mero sostegno economico, anche in una prospettiva di inserimento lavorativo;
- la possibilità di consolidare e/o instaurare nuove proficue collaborazioni tra i diversi soggetti territoriali a vario titolo coinvolti nel processo di implementazione della misura.

Gli operatori coinvolti nella sperimentazione hanno evidenziato anche una serie di criticità nell'applicazione della misura. Le principali difficoltà rilevate sono state sintetizzate in tre categorie:

- difficoltà organizzative;
- difficoltà connesse ai contenuti della misura;
- difficoltà di contesto.

Sul versante organizzativo il Reddito di Base ha richiesto un consistente impegno agli operatori degli Ambiti territoriali a cui è stata affidata, non solo per

quantità di nuovi casi, ma per l'approccio nuovo ai casi stessi. La sperimentazione ha reso necessaria una revisione delle tradizionali modalità di gestione dell'accesso e dell'intervento: l'adozione di criteri oggettivi di selezione dei potenziali beneficiari, un'analisi puntuale della situazione economica delle famiglie, l'individuazione e concertazione di impegni con i beneficiari complementari all'integrazione del reddito. Tale cambiamento ha richiesto ai servizi sociali un evidente impegno aggiuntivo, sul piano delle pratiche di lavoro, della organizzazione del servizio e del rapporto con una gamma assai differenziata di interlocutori, tra cui in particolare i Centri per l'Impiego.

Tra le criticità maggiori segnalate con riferimento ai contenuti stessi della nuova misura, è da rilevare la difficoltà di avviare in tempi brevi programmi di re-inserimento, contribuendo ad avvallare logiche di tipo assistenzialistico. Questo dato, unito alla multi-problematicità dell'utenza in carico, ne avrebbe limitato notevolmente la collocabilità, soprattutto nel mercato del lavoro; peraltro, l'avvio della misura in un contesto di generalizzata crisi economica ed occupazionale ha limitato molto le offerte e le possibilità occupazionali per i beneficiari.

Principale criticità legata al contesto è sicuramente rappresentata dalla brusca interruzione della misura a meno di un anno dal suo avvio, impedendone il suo pieno sviluppo e disattendendo una serie di aspettative da parte dei beneficiari in carico e potenziali della stessa.

Il seppur faticoso cambiamento via via introdotto e inizialmente praticato è stato interrotto con l'istituzione del nuovo Fondo, attualmente denominato Fondo di Solidarietà, con carattere ben più limitato, in termini di risorse stanziato¹² (4 milioni di euro per l'anno 2008 e 6,5 milioni per il 2009) e pressoché del tutto privo della componente di re-inserimento e di attivazione sociale.

¹² Peraltro le risorse precedentemente allocate per la sperimentazione, al cambio della consiliatura, sono state in gran parte rifinalizzate come finanziamento integrativo alla Carta Acquisti varata nel 2008 per i cittadini residenti in Regione Friuli Venezia Giulia.

BIBLIOGRAFIA

- De Ambrogio U., Mesini D., Pasquinelli S. 2009, “Regioni e valutazione delle politiche sociali”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n.15-16.
- Dessi C., 2009, “L’esperienza del Reddito di Base per la cittadinanza in Regione Friuli Venezia Giulia”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 6-7.
- IRS (a cura di), 2009, *La sperimentazione del Reddito di Base per la Cittadinanza in Friuli Venezia Giulia*. Rapporto finale di valutazione.
- Mesini D., 2009, “Le politiche e gli interventi regionali di contrasto alla povertà”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 6-7.
- Mesini D., Ranci Ortigosa E., 2004, “Il Reddito Minimo di inserimento”, in C. Gori (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L’attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci, Roma.
- Ranci Ortigosa E. 2009, “Di quali poveri vogliamo occuparci?”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 18.
- Ranci Ortigosa E. 2007, “Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri a oggi”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 19-20.
- Tardiola A. 2010, “Le politiche contro la povertà tra diritto e dono”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 11-12.

L'ESPERIENZA DEL REDDITO DI CITTADINANZA IN CAMPANIA

Maria Carmela Agodi e Giuseppe Luca De Luca Picione

Breve cronaca di una morte annunciata

La storia del Reddito di cittadinanza in Campania (RdC) si consuma tra il 19 febbraio del 2004, quando viene varata la legge istitutiva della misura - introdotta a titolo sperimentale per un triennio - e l'11 giugno del 2010, quando l'Assessore in carica alle politiche sociali, dell'allora neo-insediata giunta di centrodestra, annuncia ufficialmente la decisione di fermare l'erogazione dei fondi già stanziati dalla precedente giunta, per evitare ulteriori sprechi di risorse in una misura giudicata inadeguata. Tale dichiarazione decreta nei fatti la bocciatura senza appello di una misura che non viene "sostituita" da un riordino del sistema di interventi¹³, ma semplicemente eliminata, riproponendo, al livello regionale, quanto già accaduto in precedenza, a livello nazionale, con l'esperienza del Reddito minimo d'inserimento (RMI). In entrambi i casi, la decisione non è il risultato di una discussione della relazione di valutazione della misura presso i rispettivi organi politici collegiali, come sarebbe stato previsto dai testi legislativi. Nel caso regionale, le previste relazioni annuali¹⁴ non sono mai neanche

¹³ *A G. L. De Luca Picione si devono i Paragrafi 2 e 5; a M. C. Agodi i Paragrafi 1, 3, 4, 6 e 7. "Il mero sostegno al reddito non può bastare per l'emersione dalla povertà. Ad esso dovrà sostituirsi una seria politica di welfare, fatta di misure di assistenza sociale sempre più concrete e di interventi mirati per l'inserimento lavorativo dei soggetti in stato di indigenza" sono le parole dell'assessore, tratte dall'intervista al Mattino dell'11 giugno 2010.

¹⁴ Il Regolamento di attuazione prevedeva un Osservatorio del Consiglio regionale sulla sperimentazione del RdC, coincidente con la Commissione Affari sociali del Consiglio stesso. L'Osservatorio avrebbe potuto avvalersi del necessario personale amministrativo regionale, secondo un organico stabilito dal Presidente del Consiglio regionale e avrebbe dovuto svolgere la sua attività di concerto con il Settore ORMEL (Osservatorio Regionale del Mercato del Lavoro) e con il Settore delle Politiche sociali. L'art.11 recitava testualmente: «L'Osservatorio effettua verifiche dirette degli aventi diritto. Presenta al Consiglio una relazione annuale in cui indica: i dati sulle prestazioni erogate, con analisi qualitativa e quantitativa dei dati, il numero di domande ammissibili e non finanziate, il numero di ricorsi presentati, la distribuzione geografica dei beneficiari e delle domande presentate, i risultati dei controlli a campione dei Comuni capofila». Era inoltre prevista la possibilità di un'ampia partecipazione alla

state prodotte. Ancora una volta, inoltre, la decisione non può essere letta come il risultato della scelta politica di una coalizione al Governo, contro un'opposizione diversamente orientata: appare semplicemente suggellare quella che si presentava, da tempo, come una morte annunciata e, semplicemente, rinviata solo per motivi di opportunità¹⁵.

Il contesto in cui in tutta fretta si era varata la legge istitutiva del RdC era stato segnato dall'ipotesi che una misura di contrasto alla povertà, di tipo monetario, sarebbe dovuta rientrare nei requisiti minimi del welfare nazionale e che le regioni che l'avessero istituita con iniziativa propria avrebbero potuto avvantaggiarsi di un cofinanziamento messo a disposizione dal Ministero del Welfare. Com'è noto, lo scenario si era presto evoluto in ben altra direzione, con la mancata definizione dei requisiti minimi a livello nazionale e una pronuncia della Corte costituzionale che frapponeva le nuove competenze esclusive delle Regioni in materia di politiche sociali come ostacolo alla ipotesi del trasferimento da parte dello Stato di risorse finalizzate ad interventi specifici. La fretta era tuttavia stata cattiva consigliera, facendo sì che si desse vita a una misura che – ed era facile profezia prevederlo - avrebbe finito per rafforzare ulteriormente l'opinione diffusa sulla inattuabilità in Italia, e in particolare nelle Regioni meridionali, di ogni intervento universalistico di sostegno ai redditi minimi.

Il disegno della misura

In che cosa è consistita il RdC? Si è trattato di un intervento - di fatto esclusivamente monetario¹⁶ - consistente nell'erogazione di una somma di denaro predefinita e uguale per tutti (350 euro per 12 mensilità)¹⁷, ai nuclei familiari

valutazione dei risultati della sperimentazione, attraverso il confronto «con i rappresentanti di organizzazioni sindacali, associazioni e movimenti, impegnati nelle politiche sociali e della prima occupazione» (art.11, comma 3).

¹⁵ L'ultimo rifinanziamento da parte dell'ultima giunta di centro-sinistra non era infatti sufficiente a garantire continuità all'erogazione per tutti i nuclei beneficiari e ciò aveva di fatto prodotto un'interruzione dell'erogazione in alcuni ambiti e incertezza riguardo al futuro della misura in tutti.

¹⁶ Erano previste, dal testo legislativo e dal regolamento attuativo, misure di accompagnamento mirate all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo; ma sono state finanziate con notevole ritardo e hanno avuto attuazione diseguale e discontinua nei diversi Ambiti, senza alcun monitoraggio e controllo da parte della Regione.

¹⁷ Parzialmente diverso era quanto testualmente recitavano, non solo il testo legislativo, ma anche il Regolamento di attuazione, riguardo sia all'entità dell'erogazione monetaria che agli interventi che avrebbero dovuto accompagnarla: «Il reddito di cittadinanza fa riferimento alle persone nel contesto del nucleo familiare e consiste in una erogazione monetaria, riconosciuta annualmente per un massimo di 12 mesi, *che non supera i 350,00 euro mensili* per nucleo familiare, ed in *ulteriori e specifici interventi di accompagnamento*

che dimostrassero di avere avuto nell'anno precedente un reddito ISEE annuo inferiore ai 5000 euro, con possibilità di rinnovo, fermo restando il requisito predetto, per i successivi due anni. Il tetto massimo di 350 euro per nucleo familiare era estremamente basso rispetto all'obiettivo di portare oltre la soglia di povertà nuclei familiari tra i quali si poteva presumere di individuare condizioni di povertà anche estrema. La decisione di farne l'ammontare standard del contributo da erogare (indipendente da reddito imputato e numero dei componenti il nucleo familiare) ha costituito un limite ulteriore nel disegno della misura, riferito stavolta all'obiettivo dell'equità distributiva, a scapito di ogni possibile intervento perequativo sui differenziali di reddito dei nuclei richiedenti e dei differenti indici di intensità della povertà presunta che se ne inferivano per i diversi Ambiti.

Il criterio adottato per costruire le graduatorie cui sarebbe stata affidata la selezione degli effettivi beneficiari è risultato dall'uso congiunto di due diversi indicatori del reddito dei nuclei familiari: l'ISEE e una stima calcolata sulla base dei consumi documentati per l'anno precedente a quello del bando¹⁸. Le graduatorie, stilate per Ambito territoriale, utilizzavano come reddito attribuito ai nuclei richiedenti quello che, per ciascun nucleo, risultasse più alto tra i due indicatori. Il vincolo di bilancio definiva a che punto della graduatoria degli ammissibili ci si sarebbe fermati nel conteggio dei nuclei da far effettivamente accedere alla misura in ciascun Ambito territoriale. Il diritto di accesso alla misura era quindi garantito, sino a esaurimento delle risorse finanziarie disponibili (77 milioni di euro, cui se ne sono poi aggiunti altri 30), solo ai nuclei familiari con i redditi comparativamente più bassi. A conti fatti, questi ultimi sono risultati essere circa 18.250 nuclei¹⁹, appena il 15% dei poco più di 122.300 con red-

mirati all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo, volti al superamento delle condizioni di difficoltà degli aventi diritto e alla promozione di percorsi di inclusione sociale» (Regolamento di attuazione della legge regionale 19 febbraio 2004, n. 2 concernente "Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza", corsivo nostro).

¹⁸ La formula utilizzata per il calcolo della stima è la seguente:

$$X=1,35(U_{tel} + U_{el} + U_{gas} + A + M + AB)/S,$$

dove: **U** è il valore dei consumi dell'anno precedente, relativi rispettivamente a telefono, elettricità, gas; **A** è il valore dei consumi presunti per l'automobile; **M** è il valore dei consumi collegati a possesso di motocicli; **AB** è il valore dei consumi presunti in relazione all'abitazione; **S** è il valore del parametro della scala di equivalenza usata per la determinazione dell'ISEE.

¹⁹ Il numero dei nuclei di cui la misura poteva farsi carico annualmente (la *portata* della misura) è il risultato del rapporto tra le risorse finanziarie in bilancio (77 milioni di euro) e l'ammontare (che si era deciso di fissare uguale per tutti, nonostante il testo legislativo ed il regolamento consentissero di graduarlo, ad es., in relazione al reddito familiare dichiarato ed al numero di componenti il nucleo) del beneficio annuale per ciascun nucleo. Il numero effettivo dei nuclei che sono stati interessati all'erogazione cambia, invece, se lo si considera in termini di *flusso*: i nuclei beneficiari variavano ogni anno a seconda delle "uscite" di alcuni

dito attribuito inferiore ai 5000 euro risultati formalmente ammissibili. Il rapporto tra nuclei beneficiari e ammissibili varia, per provincia, dal 17% di Benevento al 13% di Caserta.

La variabilità delle soglie di accesso e il moltiplicatore del “peso dei redditi zero”

La scelta dell’Ambito come territorio di riferimento delle graduatorie era nelle intenzioni finalizzata a un’integrazione della misura all’interno dei Piani di zona. Tale integrazione non è stata tuttavia perseguita come invece sarebbe stato auspicabile, sia per la difficoltà di sincronizzarsi con un percorso di attuazione sul quale gli Ambiti non avevano per gran parte il controllo²⁰, sia per l’assenza di alcun concreto sostegno ad iniziative in tal senso, in una situazione complessiva di difficoltà del sistema di welfare regionale²¹.

Neutralizzando almeno parzialmente il peso complessivo del capoluogo, che costituisce Ambito a sé²², quella scelta rende possibile l’accesso alla misura anche a nuclei che vivono nei territori con intensità di povertà comparativamente inferiore. Ne derivano soglie di accesso di fatto differenti per Ambito, con una variabilità significativa non solo a livello regionale ma anche all’interno della stessa provincia – a fronte della soglia unica di ammissibilità, pari ai 5000 euro annui, stabilita dal testo legislativo. Negli Ambiti dove i redditi dei nuclei ammissibili risultano mediamente più bassi si è esclusi, così, dal sostegno economico con redditi anche fino a dieci volte più bassi di quelli con cui in altri Ambiti si può

dal novero dei beneficiari, per l’accertato venir meno dei requisiti richiesti; a questi ne subentrano altri, già presenti nella graduatoria degli ammissibili, che a loro volta rimanevano tra i beneficiari fino all’esito dei successivi controlli sui requisiti.

²⁰ Le graduatorie di Ambito erano gestite da Sviluppo Italia, sulla base di una convenzione stipulata dalla Regione, e i tempi per il loro completamento hanno visto slittare l’inizio dell’erogazione di oltre un anno rispetto a quanto preventivato. A quella convenzione si è sottratto il Comune di Napoli, rendendosi autonomo. Questo ha reso perseguibile, tra l’altro, l’attivazione a Napoli di Piani di accompagnamento sociale, per i quali il Comune ha previsto uno stanziamento *ad hoc* e che hanno mobilitato il privato sociale su progetti relativi ai nuclei ammessi alla misura. Sul caso di Napoli, si veda il contributo di Gambardella, in questo stesso volume.

²¹ Negli anni in cui il RdC ha visto la sua attuazione, il sistema di welfare regionale è passato dalla centralità alla marginalità nelle priorità dei Governi regionali, indipendentemente dal colore della Giunta in carica e, semmai, in relazione ai mutamenti registratisi nella destinazione dei fondi europei tra i diversi obiettivi.

²² I nuclei familiari ammissibili dell’Ambito N18, corrispondente al capoluogo regionale, sono circa il 23% degli ammissibili in tutta la Regione; i nuclei beneficiari ivi resi residenti risultano essere contenuti entro circa il 19% del totale regionale.

ancora esservi ammessi. Per 13 Ambiti la soglia si colloca tra i 1000 e i circa 1500 euro. Per 17 Ambiti, la soglia è compresa tra i 600 ed i 1000 euro annui. Per 12 è compresa tra i 300 ed i 600 euro ed infine, per quattro Ambiti, tra i quali quello che comprende il capoluogo regionale, la soglia scende al di sotto dei 300 euro l'anno. In particolare, la soglia massima si registra nell'Ambito B4, capofila Morcone, con 1558 euro, seguito da N14, capofila Castellammare di Stabia, e N13, capofila Sorrento, anch'essi con soglia intorno ai 1500 euro; la soglia minima si registra nell'Ambito C6, capofila Piedimonte Matese, con 137 euro, seguito da Napoli, con 260 euro.

Classificazione degli Ambiti sulla base del livello di reddito a cui di fatto si è fermata la soglia di accesso alla misura	
s >1000	: A1,A2, B2,B4,B5,N7,N8,N10, N13,N14,N16, S3,S6
1000 < s >600	: A3, A6,B1,B3,C1,C2,C4,C5,C8,N1,N2,N3,N4,N5,S1,S2,S5
600 < s >300	: A4, C3, N6,N9,N11,N12, N15, N17, S4, S7,S8, S9
s < 300	: A5, C6, C7, N18

All'interno di ciascun Ambito, risultano peraltro favoriti, nella distribuzione delle risorse, i Comuni in cui si concentrano le percentuali più elevate di redditi zero rispetto al totale di Ambito: essi vedono crescere l'incidenza dei propri abitanti tra i beneficiari della misura a scapito dei Comuni in cui quelle percentuali sono inferiori²³. Il meccanismo trasforma l'incidenza complessiva dei suoi redditi zero in un moltiplicatore del peso di un Comune sui beneficiari della misura, all'interno dell'Ambito di riferimento. Per quanto non intenzionale, tale meccanismo ha un effetto perverso se considerato congiuntamente all'attribuzione ai Comuni - e non all'Ambito - della responsabilità dei controlli sulle dichiarazioni degli ammissibili: nella competizione per l'accesso alle risorse di Ambito da parte dei Comuni, non incentiva certo questi ultimi, per i quali quei controlli risultano peraltro già gravosi²⁴, a ridurre l'incidenza dei redditi zero nelle graduatorie dei propri ammissibili.

Non stupisce dunque che, anche dopo i controlli da parte dei Comuni, i redditi pari a zero ai fini della graduatoria scompaiano soltanto in sette su 46 Am-

²³ Come tale meccanismo funzioni è chiaramente esemplificato da quel che succede nell'Ambito C7, con capofila Caserta, dove i nuclei che abitano nel comune capofila passano dal 66% circa, sul totale degli ammissibili dell'Ambito, al 74% sui beneficiari. I 48 nuclei a redditi zero di Caserta sono infatti ben l'81% del totale dei redditi zero in graduatoria nell'Ambito ed entrando tutti tra i beneficiari, il loro peso passa dal 2,20 sul totale di tutti gli ammissibili (2180, nell'Ambito) al 19% di tutti i beneficiari (249).

²⁴ I controlli erano peraltro particolarmente onerosi per i Comuni, non solo dal punto di vista amministrativo, ma anche da quello strettamente economico. Si pensi, per esempio, che ogni verifica sul possesso o meno di autovetture presso il PRA era a pagamento e che, per ciascun nucleo, la verifica avrebbe dovuto esser fatta per ogni componente maggiorenne.

biti (vedi Tabella 1). Semmai, messo in evidenza tale meccanismo, colpisce la variabilità che il peso dei redditi zero assume tra i beneficiari nei diversi Ambiti. Questa variabilità, che caratterizza l'andamento sul territorio regionale di alcuni degli aspetti caratterizzanti il modo in cui ha funzionato il RdC, è uno degli elementi interessanti che i dati consentono di evidenziare e che meritano di essere rimarcati, se qualcosa si vuole imparare da tale esperienza. Si noti, ad esempio, come vi siano Ambiti in cui la soglia di accesso alla misura si innalza sopra i mille euro anche grazie all'assenza di redditi zero tra gli ammissibili (N7, N13, S6), altri in cui invece a soglia di accesso si mantiene inferiore ai seicento euro *nonostante* l'assenza di redditi zero tra gli ammissibili (C3, N9, S7). Si consideri, ancora, cosa significa - in termini di articolazione e proiezione verso il futuro del disagio sociale - la differenza nella distribuzione per età delle persone di riferimento dei nuclei familiari a reddito zero che si registra tra i due più grandi capoluoghi di provincia, Napoli e Salerno. A Napoli ben il 30% dei nuclei a reddito zero fa capo a un giovane di età inferiore ai trenta anni; a Salerno è appena il 10%. A Napoli il 76% di tali nuclei fanno capo a una persona di età inferiore ai 45 anni; a Salerno, sono la maggioranza ma non superano il 55%. Quest'ultima specificità del capoluogo di regione assume ulteriore rilievo se letta sullo sfondo dei dati complessivi sulla distribuzione per età dei referenti dei nuclei beneficiari, rispetto a quella degli ammissibili: in Campania, i nuclei con referente di età inferiore ai 25 anni passano dal 4% tra gli ammissibili al 7% tra i beneficiari; quelli con persona di riferimento compresa tra i 25 e i 30 anni dal 9% all'11%; per contro, i nuclei che fanno capo a individui di età tra i 35 ed i 45 anni scendono dal 40% tra gli ammissibili al 33% tra i beneficiari.

Gli indicatori di reddito e il discrimine tra ammissibili beneficiari e non beneficiari

Il peso assunto dai redditi zero è tuttavia solo l'aspetto più eclatante di quello che appare come il problema più evidente nella base dati che risulta dai dati amministrativi di fonte regionale²⁵: lo scarso potere correttivo della stima del reddito rispetto all'ISEE, ai fini della costruzione della graduatoria degli ammissibili. In primo luogo, tale stima sembra, - quando ci riesce e, come si è visto, in molti casi ciò non accade - modificare in misura minima ISEE pari a zero o comunque bassissimi. I valori dei redditi stimati si mantengono comunque in genere molto bassi; le graduatorie ne risultano quindi fortemente squilibrate, riducendosi drasticamente in tutti gli Ambiti la soglia massima di

²⁵ I dati completi, fonte l'Archivio dati consegnato da Sviluppo Italia all'Assessorato regionale, sono presentati in G.L. De Luca Picione, *Il Reddito di cittadinanza in Campania. Elementi di analisi per una valutazione della misura*, IRS Campania, 2010.

reddito con cui effettivamente si accede alla misura, a scapito dei nuclei che hanno ISEE più plausibili e consumi rivelati diversi da zero. In secondo luogo, la stima non riesce a differenziare tra loro le posizioni dei nuclei proprio in prossimità di quella che per ogni Ambito diventa la soglia effettiva di accesso, là dove bisognerebbe massimizzare le capacità discriminanti dell'indicatore di povertà adottato. Le ripercussioni sull'equità sociale dei suoi esiti distributivi, sia in termini di equità orizzontale che verticale, ne scaturiscono come conseguenze più o meno dirette.

I dati osservati su scala regionale mostrano come si articoli, raggruppando gli Ambiti per provincia, tale problematica (Tabella 2). La mediana dei redditi dei nuclei presenti in graduatoria con l'ISEE - risultata dunque superiore alla stima calcolata secondo la formula correttiva - risulta significativamente più elevata della mediana dei redditi stimati, aggirandosi intorno ai 3000 euro²⁶, contro valori compresi tra i 1500 e i 2000 per i valori di reddito dei nuclei presenti in graduatoria con reddito stimato. Se si considera che i due indicatori sono considerati sostituibili ai fini della graduatoria e che tra i due si privilegia, ogni volta, il più elevato, risulta chiaro che solo per i redditi ISEE più bassi (e meno credibili) si è potuta ottenere un valore di reddito stimato superiore a quello certificato. Ne risulta palese l'inadeguatezza della stima rispetto all'obiettivo di correggere la mancanza di fedeltà delle certificazioni ISEE rispetto alla condizione reddituale del nucleo familiare. Che si trattasse di un fallimento annunciato era tuttavia facilmente prevedibile, con un minimo di conoscenza del contesto: la mancata corrispondenza, nel target dei potenziali destinatari del RdC, tra intestatario del contratto per l'energia elettrica o dell'automobile ovvero del motociclo di seconda mano e l'effettivo utilizzatore era da mettere in conto, tanto quanto l'incidenza elevata di contratti di locazione non registrati, per i quali quindi risultassero nulle o potessero comunque venire sottostimate le spese per l'abitazione.

A questo grave limite si aggiunge la ridottissima capacità discriminante della stima intorno al livello in cui si addensano i redditi e che definisce la soglia di accesso per ciascun Ambito. Questa è attestata dalla differenza, in termini di reddito, tra l'ultimo dei beneficiari ed il primo degli esclusi: minima per tutti gli Ambiti, si riduce ovunque a pochi euro l'anno, quando non a pochi centesimi di euro (Tabella 3). L'esito percepito²⁷ non può che

²⁶ Questo risultato si ottiene anche quando i nuclei in graduatoria con redditi zero non corretti dalla stima siano computati tutti sotto forma di ISEE (così in Tabella 3) e non codificati, come per la gran parte degli Ambiti avviene nel data base originale, come redditi stimati. I conteggi sul data base originale sono riportati in M.C. Agodi, G. L. De Luca Picione, "Il Reddito di Cittadinanza in Campania: il boomerang degli ISEE zero", *Polena*, 1, 2010, pp.69-82.

²⁷ Tale percezione è aggravata dal fatto che si tratta comunque di ammissibili, che risultano esclusi per le decisioni assunte in sede attuativa e contro le quali avrebbero potuto farsi valere altre possibili letture del testo legislativo.

essere quello di una disomogeneità di trattamento a parità di reddito certificato – quando si sarebbe potuto prevedere, quanto meno per i redditi stimati, di considerarli equivalenti a meno di un errore compreso entro un margine ragionevolmente definito.

L'esplorazione di un campione di beneficiari per composizione del nucleo e condizione lavorativa del suo referente

Per quanto riguarda la provenienza dei redditi di cui dispongono questi nuclei, va ricordato che tutti i trasferimenti di natura assistenziale (pensioni sociali, assegni d'invalidità o indennità di accompagnamento per i disabili) non figurano nella certificazione ISEE né contribuiscono al computo del reddito stimato. Le disponibilità economiche con cui essi figurano in graduatoria vanno dunque considerate al netto di questa tipologia di entrate.

Un'indagine su un campione regionale di beneficiari, condotta attraverso interviste ai referenti dei nuclei familiari, ha consentito di andare al di là delle informazioni formalmente certificate, che prescindono dalla natura informale dell'economia da cui la maggior parte di essi trae il proprio sostentamento. Da tale indagine²⁸ risulta che il 36% degli intervistati dichiara che la fonte principale di reddito per la propria famiglia deriva da un lavoro saltuario e non qualificato. Significativamente, i nuclei con questa caratteristica si distribuiscono in maniera assolutamente uniforme lungo le graduatorie: si tratta, in qualche modo, di un dato che caratterizza non solo dal punto di vista strutturale, ma anche culturale – incidendo profondamente sul vissuto, sulle aspettative, sulle strategie di vita – tutto l'universo indagato. Seguono casalinghe (il 25% degli intervistati), disoccupati (il 17%) e pensionati o inabili al lavoro (il 10%).

I disoccupati assoluti si concentrano tra gli uomini soli (di cui rappresentano il 36%) e rappresentano una quota molto più piccola delle persone di riferimento dei nuclei formati da coppie con figli. Costituiscono il 13% delle persone di riferimento dei nuclei formati da coppie adulte con figli e/o altri componenti; sono una quota minima tra i referenti dei nuclei più giovani, con figli minori. Le coppie con figli presentano, per quanto riguarda le principali fonti di reddito, profili differenziati sulla base dell'età dei coniugi e/o della fase del ciclo di vita familiare. Tra le coppie più adulte, i referenti svolgono soprattutto (33%) attività saltuarie a basso livello di qualificazione; il 20% circa ha come referente un

²⁸ Gli intervistati, per ciascuno dei quali sono state raccolte un'intervista biografica individuale e una storia di vita del nucleo familiare, sono stati 265. Per i dettagli di tale lavoro di ricerca si rinvia a M.C. Agodi, G.L. De Luca Picione, *Diritto al denaro o denaro per i diritti? Dal contrasto alla povertà a un welfare di opportunità*, Carocci, 2009.

pensionato o una persona inabile al lavoro; un altro 20% di queste coppie fa presentare invece la domanda per l'accesso al RdC alla moglie casalinga. Tra i nuclei più giovani, è ben più elevata la percentuale di domande presentate dalle mogli casalinghe (39%), mentre i lavoratori saltuari a basso livello di qualificazione che presentano domanda come referenti di questi nuclei sono il 31% sul totale dei nuclei di questo tipo. Un dato di rilievo è quello che concerne il diverso profilo delle madri sole, a seconda che abbiano figli di età inferiore ai quindici anni oppure no: tra le madri con i bambini più piccoli, la percentuale di casalinghe è decisamente inferiore a quella che troviamo tra le madri che hanno figli più grandi (21% contro 31%). Ben il 65% delle madri con bambini più piccoli lavorano (21 su 32), anche se per la gran parte si tratta di lavori non continuativi e con qualifiche basse, contro il 55% delle madri con ragazzi più grandi.

Tra gli intervistati cui fanno riferimento nuclei familiari di media dimensione colpisce l'elevata incidenza delle collaborazioni domestiche, collegate alla incidenza in questa categoria di persone di riferimento del nucleo di genere femminile; rilevante risulta pure il terziario non qualificato così come l'industria, soprattutto nel settore delle costruzioni, anch'essi fonte principale di reddito per i nuclei familiari composti da due sino a quattro componenti. Da rilevare è l'assenza o quasi di artigiani, a fronte invece della presenza di lavoratori del commercio – ambulanti compresi - sia tra le persone sole che tra i nuclei familiari più numerosi.

Lelevata presenza di nuclei in cui non sono presenti minori si accompagna alla osservazione secondo cui è l'assenza – e non la presenza – di anziani nel nucleo familiare che appare favorire un posizionamento favorevole nelle graduatorie. Il dato è interessante, perché risulta osservabile nonostante i redditi da pensione – presumibilmente presenti dove c'è un anziano – non siano computati né nell'ISEE né nel calcolo del reddito stimato in base ai consumi dichiarati. Evidentemente, questo tipo di reddito produce “effetti” sui consumi o, più in generale, sul livello di spesa documentata delle famiglie in questione, che va oltre il mero calcolo monetario.

Il posizionamento in graduatoria di alcune tipologie di nuclei familiari

Confrontando le informazioni raccolte nelle interviste con il posizionamento degli intervistati nelle graduatorie di Ambito, i nuclei familiari tipicamente più avvantaggiati nel posizionamento in graduatoria risultano essere quelli costituiti da uomini soli, alcuni dei quali risultano beneficiari di una pensione, sociale o da inabilità al lavoro (non computata nell'ISEE). I nuclei in cui è invece una donna a ritrovarsi sola, sia che abbia una storia tutta interna al nucleo familiare di origine o abbia avuto un proprio nucleo familiare da cui sono nati dei figli, rivelano un profilo decisamente sbilanciato verso il basso nelle graduatorie

di Ambito. Relativamente più favorevoli appaiono essere le graduatorie nei confronti dei nuclei formati da una madre sola con figli minori, se questi sono tutti di età inferiore ai quattordici anni: il 37% di questi nuclei si trova in posizione elevata, il 44% in posizione intermedia ed il 19% in posizione bassa nelle graduatorie di Ambito. Se invece i figli hanno tutti ormai superato la soglia del quattordicesimo anno di età, il profilo dei nuclei che hanno come referente una madre sola è chiaramente orientato verso la parte bassa delle graduatorie: il 39% sta nelle posizioni inferiori, il 34% in quelle centrali, il 26% in quelle superiori. I nuclei familiari costituiti da coppie con figli e/o altri conviventi risultano tutte caratterizzate da un profilo spostato verso la parte inferiore delle graduatorie: nel caso delle coppie con persone di riferimento più adulte, il 46% di esse si trova nella parte bassa delle graduatorie, il 34% in quella centrale ed il 20% circa in quella alta. I nuclei con persona di riferimento più giovane, li troviamo per ben il 48% dei casi nella parte inferiore delle graduatorie di Ambito, per il 32% in quella intermedia e per il 21% in quella superiore.

Se guardiamo ai nuclei familiari dal punto di vista del numero dei componenti che coabitano sotto lo stesso tetto, vediamo che le famiglie più numerose – con cinque o più componenti – si addensano significativamente tra i nuclei con bambini piccoli, raggiungendo il 31% di queste; sono il 26% tra le coppie con ragazzi più grandi. Ma le madri sole con figli di età inferiore ai quattordici anni risultano in assoluto quelle in cui è più elevata l'incidenza di un carico elevato di altre persone: il 51% di esse ha a carico quattro o più componenti

Guardando alle graduatorie per singolo ambito, si rilevano tuttavia differenze significative: il privilegiamento degli uomini soli è apprezzabile, ad esempio, nell'ambito C7, con capofila Caserta, dove essi hanno tipicamente storie da *drop-outs*; mentre in Ambiti come quelli con capofila Avellino e Succivo questo tipo di nuclei non figurano del tutto tra i beneficiari intervistati e, a Salerno, sono invece collocati in maniera preponderante nella parte bassa della graduatoria. Emerge con evidenza la contrapposizione tra il risultato che si configura, ad esempio per le madri sole, nell'Ambito A2, capofila Lioni, rispetto a quello di C7, capofila Caserta; nel primo le ritroviamo tutte nella parte medio-alta della graduatoria dei beneficiari, nel secondo tutte nella parte medio-bassa. In entrambi gli Ambiti, invece, i nuclei familiari formati da coppie con figli sono accomunati dallo stesso trattamento, ritrovandosi in 7 casi su 10 nella parte più bassa della graduatoria dei beneficiari. A Lioni, nella parte alta della graduatoria, troviamo soprattutto madri sole e uomini soli – esattamente secondo lo stesso profilo di ricorrenza e con somiglianze anche per quanto riguarda la distribuzione del titolo di godimento dell'abitazione: tre su quattro hanno, per entrambi i tipi di nucleo, posizione alta in graduatoria vivendo in casa di proprietà, mentre una madre sola ha avuto in locazione un alloggio di edilizia popolare e un uomo solo vive in un'abitazione occupata a titolo gratuito. La casa di proprietà non sembra incidere particolarmente sulla posizione in graduatoria delle coppie con figli

e/o altri conviventi, che si trovano in posizione bassa in graduatoria sia che abbiano un alloggio di proprietà o che risiedano in un alloggio di edilizia residenziale pubblica. A Caserta nella parte alta della graduatoria spicca invece la presenza degli uomini soli, che per la gran parte risultano non avere spese di alloggio (che è di proprietà o dichiarato in uso gratuito).

Conclusioni

Le diverse configurazione con cui si profila il *targeting* in ciascuno degli Ambiti avvalorano la tesi della necessità di studiare la povertà e il modo in cui essa viene intercettata e presa in carico dagli interventi prestando grande attenzione alla dimensione territoriale. Dietro ciò che si continua a esprimere in termini monetari – la povertà come carenza di denaro ed il contrasto alla povertà come erogazione di denaro – si scoprono allora significati, pratiche, assetti socio-economici e meccanismi regolativi e distributivi diversificati territorialmente, rivelatori di cosa sia empiricamente la povertà in ciascun contesto territoriale e di come abbia inciso correlativamente, in quel contesto, il Reddito di Cittadinanza. Ne risulta uno scenario più complesso di quello che autorizzerebbe a liquidare come del tutto negativa l'esperienza campana. Ne emergono soprattutto due insegnamenti per il futuro. Non si può – in primo luogo - prescindere, per una misura di contrasto monetario alla povertà che andrebbe comunque prevista tra i livelli minimi delle prestazioni sociali in tutto il territorio nazionale, dalla integrazione di quest'ultima all'interno della pianificazione dei servizi di Ambito territoriale, garantendo agli Ambiti, nel contesto della programmazione regionale, la necessaria autonomia nella sua attuazione. In secondo luogo, non si può continuare a disconoscere il nesso tra cornice istituzionale ed esiti degli interventi, per poi assistere, facile profezia che si auto-avvera, al loro inevitabile fallimento, facendone un comodo *alibi* per il ritorno allo *status quo ante*.

Detto in altri termini: se non cambia l'esperienza che i cittadini (compresi i cittadini meridionali e campani) hanno delle strutture eroganti (si pensi, per fare un solo esempio, al meccanismo che fa dell'incidenza dei redditi zero un moltiplicatore del peso di un Comune sui beneficiari d'Ambito ed al fatto che al Comune spetta controllare le attestazioni sui consumi in base ai quali è stimato il reddito dei nuclei ammissibili), come potrebbero cambiare aspettative e atteggiamenti dei cittadini verso queste politiche (come potrebbero i richiedenti non cercare di attestare ISEE zero o il più possibile prossimi allo zero)? Rompere il circolo vizioso tra assistenzialismo (degli Enti erogatori) e dipendenza (dei beneficiari) è condizione e non esito del superamento dei limiti che fanno apparire destinate al fallimento queste politiche nei contesti cosiddetti difficili, come quelli caratterizzati da alta intensità di economia sommersa e debole cultura della legalità.

Tabella 1

	Ambito	Redditi Zero	Ammissibili	Incidenza	Beneficiari su ammissibili	Incidenza su beneficiari
A1	Ariano Irpino	28	1.292	2,2%	241	11,6%
A2	Lioni	16	796	2,0%	166	9,6%
A3	Avellino	14	1.223	1,1%	183	7,7%
A4	Monteforte	21	1.130	1,9%	154	13,6%
A5	Mugnano del Cardinale	26	1.029	2,5%	116	22,4%
A6	Atripalda	12	1.650	0,7%	251	4,8%
B1	Benevento	17	1.412	1,2%	275	6,2%
B2	Montesarchio	10	1.153	0,9%	157	6,4%
B3	Cerreto Sannita	31	1.093	2,8%	176	17,6%
B4	Morcone	2	316	0,6%	79	2,5%
B5	Montefalcone	2	394	0,5%	71	2,8%
C1	Maddaloni	53	3.914	1,4%	557	9,5%
C2	Casal di Principe	27	1.566	1,7%	290	9,3%
C3	Succivo	0	4.971	0,0%	481	0,0%
C4	Teano	21	876	2,4%	134	15,7%
C5	Santa Maria Capua Vetere	92	3.971	2,3%	535	17,2%
C6	Piedimonte Matese	114	2.006	5,7%	199	57,3%
C7	Caserta	59	2.178	2,7%	249	23,7%
C8	Lusciano	19	2.096	0,9%	317	6,0%
N1	Mugnano di Napoli	27	2.816	1,0%	495	5,5%
N2	Giugliano in Campania	22	3.514	0,6%	585	3,8%
N3	Ischia	0	1.044	0,0%	167	0,0%
N4	Pozzuoli	45	3.241	1,4%	515	8,7%
N5	Sant'Antimo	30	2.292	1,3%	472	6,4%
N6	Casoria	81	3.302	2,5%	518	15,6%
N7	Afragola	0	2.840	0,0%	575	0,0%
N8	Casalnuovo di Napoli	7	1.753	0,4%	333	2,1%
N9	San Giuseppe Vesuviano	0	2.588	0,0%	426	0,0%
N10	Somma Vesuviana	10	2.583	0,4%	416	2,4%
N11	Nola	36	2.897	1,2%	339	10,6%
N12	Pomigliano d'Arco	51	2.448	2,1%	316	16,1%
N13	Sorrento	0	935	0,0%	247	0,0%
N14	Castellammare di Stabia	9	2.457	0,4%	594	1,5%
N15	Torre Annunziata	75	2.846	2,6%	321	23,4%
N16	Ercolano	13	1.890	0,7%	515	2,5%
N17	Portici	36	2.101	1,7%	372	9,7%
N18	Napoli	1275	28.552	4,5%	3.469	36,8%
S1	Scafati	41	5096	0,8%	830	4,9%
S2	Baronissi	25	3297	0,8%	422	5,9%
S3	Cava dei Tirreni	5	1444	0,3%	258	1,9%
S4	Sala Consilina	43	1167	3,7%	167	25,7%
S5	Eboli	103	2605	4,0%	398	25,9%
S6	Capaccio	0	571	0,0%	128	0,0%
S7	Castellabate	0	2130	0,0%	275	0,0%
S8	Salerno	51	2163	2,4%	385	13,2%
S9	Sapri	5	666	0,8%	84	6,0%

Tabella 2

		Prov. Avellino	Prov. Benevento	Prov. Caserta	Prov. Napoli	Prov. Salerno
Indicatore		Ammissibili	Ammissibili	Ammissibili	Ammissibili	Ammissibili
Isee	Conteggio	1.642	694	4.204	14.381	4.536
	Minimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Massimo	9.961,00	4.996,00	5.842,00	12.633,00	9.157,00
	Media	2.906,63	2.858,55	2.779,21	2.600,54	2.934,68
	Mediana	3.097,00	3.142,00	2.909,50	2.687,00	3.069,50
	Moda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Deviazione standard	1.403,79	1.418,33	1.427,01	1.442,11	1.356,56
	Percentile 25	2.025,86	1.949,00	1.834,00	1.676,00	2.056,00
	Percentile 75	4.013,00	3.989,00	3.973,50	3.733,00	4.015,00
Reddito stimato	Conteggio	5.478	3.672	17.345	55.616	14.532
	Minimo	10,08	8,48	9,14	0,83	10,00
	Massimo	9.597,15	8.897,96	10.095,30	13.088,12	10.002,54
	Media	2.119,57	2.321,08	1.939,78	1.727,31	2.224,60
	Mediana	1.925,88	2.220,54	1.688,82	1.504,82	2.020,00
	Moda	3.329,00	2.700,00	135,00	1.097,56	3.329,00
	Deviazione standard	1.454,07	1.396,56	1.326,15	1.275,31	1.391,47
	Percentile 25	990,47	1.286,95	1.009,89	668,45	1.227,07
	Percentile 75	3.158,00	3.330,50	2.757,03	2.417,40	3.217,25
	Totale	7.120	4.366	21.549	69.997	19.068
Indicatore		Beneficiari	Beneficiari	Beneficiari	Beneficiari	Beneficiari
Isee	Conteggio	144	91	399	1.766	378
	Minimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Massimo	510,00	946,00	359,00	410,00	800,00
	Media	48,78	203,60	8,23	10,06	145,79
	Mediana	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Moda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Deviazione standard	126,87	322,64	46,10	55,90	257,89
	Percentile 25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Percentile 75	0,00	503,00	0,00	0,00	197,00
Reddito stimato	Conteggio	967	667	2.363	8.903	2.569
	Minimo	10,08	8,48	9,14	0,83	10,00
	Massimo	521,34	987,61	405,47	418,72	804,60
	Media	249,36	380,92	218,76	244,03	362,00
	Mediana	238,03	317,00	215,38	246,28	342,90
	Moda	135,00	135,00	135,00	135,00	135,00
	Deviazione standard	134,47	257,82	101,92	103,77	206,32
	Percentile 25	135,00	170,97	135,00	161,89	188,39
	Percentile 75	351,40				
	Totale	1.111	758	2.762	10.669	2947

Tabella 3. Reddito massimo dei beneficiari, minimo degli esclusi e differenza per Ambito.

Ambito	Reddito massimo dei beneficiari	Reddito minimo degli esclusi	Scarto dei beneficiari tra ultimo beneficiario e primo escluso
A1	1011,00	1016,55	5,55
A2	1202,93	1207,32	3,39
A3	420,22	424,76	4,54
A4	305,12	306,45	1,33
A5	272,20	273,29	1,09
A6	623,07	641,11	18,04
B1	675,00	686,91	11,91
B2	1120,37	1121,96	1,59
B3	771,00	780,00	9,00
B4	1558,54	1559,63	1,09
B5	1178,00	1191,79	1,79
C1	741,93	743,79	1,86
C2	464,56	467,00	2,44
C3	346,82	346,96	0,14
C4	504,95	512,57	,62
C5	479,00	479,60	0,60
C6	136,90	137,74	0,84
C7	288,00	288,07	0,07
C8	502,00	502,03	0,03
N1	851,21	852,43	1,22
N2	570,96	575,67	4,71
N3	752,13	775,61	3,48
N4	44,74	549,45	4,71
N5	943,40	943,96	0,56
N6	400,57	400,74	0,17
N7	1162,90	1165,84	2,94
N8	1054,01	1057,43	3,42
N9	573,09	573,75	0,66
N10	1126,41	1127,89	1,48
N11	448,01	448,90	0,89
N12	363,29	365,04	2,75
N13	1493,00	1495,00	2,00
N14	1537,33	1538,23	0,90
N15	330,22	330,75	0,53
N16	1317,79	1318,17	0,38
N17	386,34	387,00	0,66
N18	260,22	260,36	0,14
S1	999,95	1001,05	1,10
S2	677,20	681,41	4,21
S3	1440,55	1440,66	0,11
S4	433,35	444,78	11,43
S5	762,00	765,00	3,00
S6	1335,79	1339,79	4,00
S7	580,50	583,85	3,35
S8	491,69	496,80	5,11
S9	577,89	596,00	18,11

LA SPERIMENTAZIONE DEL PROGRAMMA DI CITTADINANZA SOLIDALE IN BASILICATA

Adriano Abusi e Valerio Nigro

Con la legge regionale n. 3 del 19/01/2005 “Promozione della cittadinanza solidale” - pubblicata sul BUR N. 5 del 20/01/2005 - la Regione Basilicata ha introdotto in via sperimentale e su base biennale il “Programma di Promozione della Cittadinanza Solidale”. La legge rappresenta una risposta alla situazione di difficoltà economica delle famiglie lucane giacché nel 2004, secondo l’Istat, il 28,6 per cento dei nuclei familiari lucani e’è in situazione di povertà relativa, un parametro che parte dai 919,98 euro per una famiglia di due persone.

Il programma si configura quale “politica attiva di contrasto della povertà e consiste nell’erogazione di sussidi vincolati a percorsi di inclusione sociale da realizzare attraverso progetti individualizzati realizzati con gli strumenti del sistema formativo e sociale regionale. Il principio ispiratore non è “la mera erogazione di tipo assistenziale del sussidio”, ma *“la logica negoziale di forte responsabilizzazione in base alla quale il sussidio è strettamente correlato ad un progetto di inserimento sociale, volto a restituire dignità ai beneficiari e a renderli più autonomi da situazioni di bisogno”*.

Il programma si fonda su un patto di cittadinanza (denominato “contratto di inserimento”), in base al quale, a fronte di un sussidio monetario integrativo del reddito, una persona maggiorenne (Beneficiario) di ogni nucleo familiare interessato si impegna a seguire un Programma di interventi di inserimento sociale scolastico, formativo ed occupazionale specificamente concordato. Tali interventi contribuiscono ad accompagnare i Beneficiari ed i loro nuclei familiari al perseguimento dell’integrazione sociale e dell’ autonomia economica.

Si tratta, in estrema sintesi, di un provvedimento di contrasto della povertà e dell’esclusione sociale diretto a:

- sostenere persone che versino in gravi difficoltà economiche e sociali e siano impossibilitate a provvedere al mantenimento proprio e del proprio nucleo familiare;
- accompagnarle lungo un percorso di progressivo superamento o alleviamento della condizione di bisogno.

Gli interventi si sono sviluppati a partire dal marzo 2006 (fase preparatoria) e termineranno nel mese di settembre 2008.

La relazione che segue fa il punto sullo stato di avanzamento del Program-

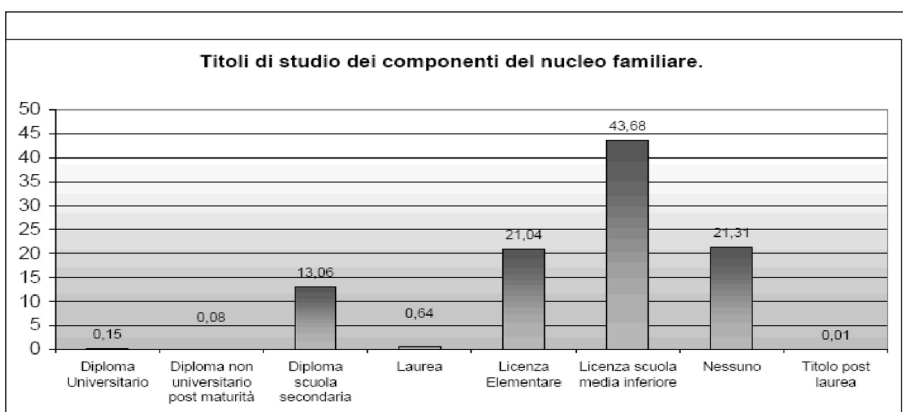
ma, dando un resoconto sulle attività svolte, illustrando i risultati della valutazione intermedia del Nucleo Regionale di Verifica e Valutazione Investimenti Pubblici e le relative raccomandazioni e proposte per il futuro.

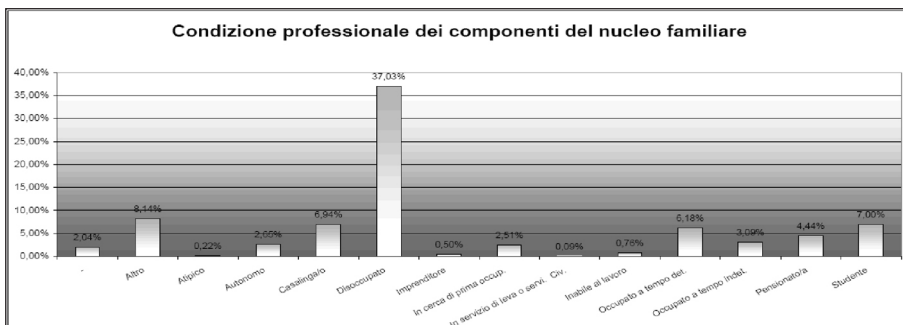
Il modello di inclusione



I dati sulle domande presentate

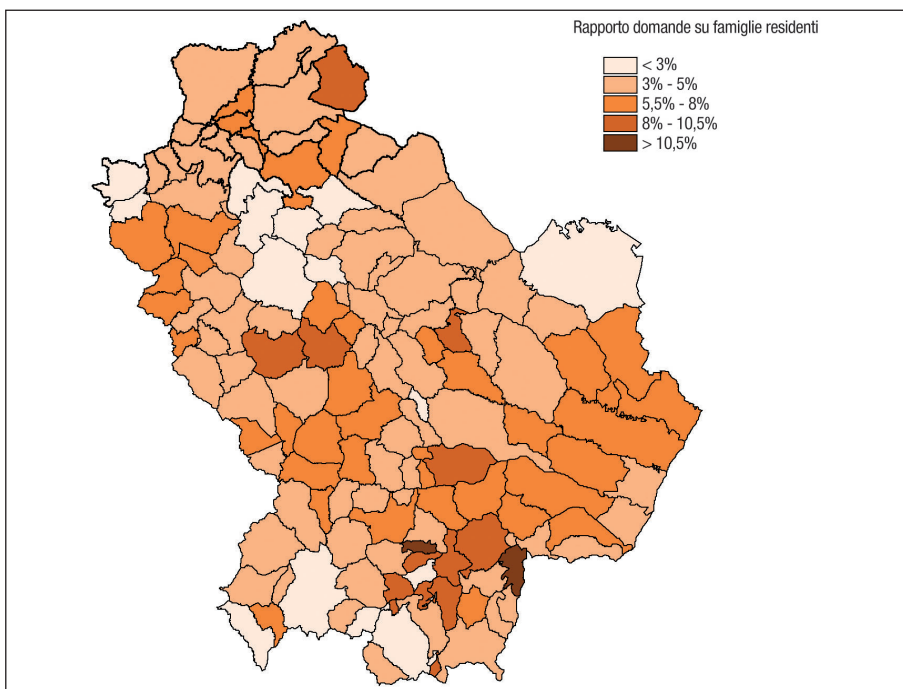
Le domande accolte sono state 9943, pari al 4,6% delle famiglie lucane residenti in Basilicata nel 2004. I due grafici che seguono mettono in evidenza rispettivamente il livello di scolarizzazione dei componenti dei nuclei familiari le cui domande sono state accettate dal sistema e la condizione professionale da loro dichiarata.





Qui di seguito viene rappresentato in forma cartografica il rapporto tra il numero delle domande presentate e le famiglie residenti per ogni comune lucano, allo scopo di illustrare visivamente la mappa del bisogno, secondo le dichiarazioni dei partecipanti al Programma.

Per la individuazione delle soglie per l'accesso ai benefici della legge e per la determinazione del sussidio monetario integrativo di reddito annuo al netto del prelievo fiscale si è fatto riferimento ai coefficienti di equivalenza di seguito riportati con la soglia massima dell'Indicatore della Situazione Economica ISE utile alla presentazione della domanda.



Composizione del Nucleo familiare	Coefficiente di equivalenza	Valore soglia in euro
1 componente	1,00	3.961,00
2 componenti	1,57	6.219,00
3 componenti	2,04	8.080,00
4 componenti	2,46	9.744,00
5 componenti	2,85	11.289,00
6 componenti	3,20	12.675,00

Per ogni componente eccedente le 6 unità, il valore del coefficiente di equivalenza è incrementato di 0,35. Per ogni componente con handicap psico-fisico permanente di cui all'art.3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n.104 oppure con invalidità superiore al 66%, il valore del coefficiente di equivalenza è incrementato di 0,5. Nel caso di nucleo familiare composto da figli minori e da un solo genitore, il valore del coefficiente di equivalenza è incrementato di 0,2. Stesso incremento viene applicato nel caso di nuclei composti da un solo componente ultrasessantenne. Nel caso di nucleo familiare in cui almeno uno dei componenti sia impegnato in programmi di recupero terapeutico per problemi di tossicodipendenza o alcolismo, certificati ed incompatibili con l'attività lavorativa, oppure sia o sia stato sottoposto a misure detentive ed attualmente inoccupato, il valore del coefficiente di equivalenza è incrementato di 0,2. I coefficienti di equivalenza si applicano sempre alla soglia di reddito riferita al nucleo familiare con un solo componente (3.961 euro)

E' utile evidenziare che il valore del contributo mensile di integrazione del reddito risulta quale differenza tra la soglia di povertà indicata dall'ISTAT (in dodicesimi) ed il reddito dichiarato dal cittadino nel corso dell'anno precedente (in dodicesimi).

Alcune caratteristiche del disagio sociale dei partecipanti al programma

Delle 9943 domande accolte sono stati complessivamente ammessi alla partecipazione del programma 3738 beneficiari. La tabella che segue mette in evidenza la condizione del nucleo familiare dei partecipanti.

Tipologia	Numero di famiglie	
	v.a.	%
persona sola	1.032	27,6
di cui fino a 65 anni	1.015	27
di cui oltre 65 anni	17	0,5
coppie con figli	1.940	51,9
coppie senza figli	265	7,1
coppie con più di 3 figli	70	1,9
Nucleo monoparentale	279	7,5
Altre tipologie	151	4,0
	3.738	100,0

Alcuni dati a conclusione del Programma

Il Programma ha avuto inizio nel mese di settembre 2006 e si è concluso alla fine del mese di novembre 2008.

La tabella sottostante riporta sinteticamente le risultanze più significative della sperimentazione che testimoniano della complessità del processo attuato perché ha visto operare assieme servizi delle amministrazioni comunali, quelli delle amministrazioni provinciali, quelli della regione ed il privato sociale nella logica della “rete integrata”.

I servizi attivati sono stati:

- Percorsi di istruzione per l'obbligo scolastico
- Orientamento e formazione
- Tirocinio di inserimento lavorativo
- Laboratori di inclusione a carattere sociale
- Altri interventi e servizi offerti dai servizi sociali territoriali

Situazione dei beneficiari: dati regionali complessivi al 30/11/2008	
Soggetti in graduatoria	3738
Beneficiari che hanno sottoscritto il contratto d'inserimento	3405
Rinunce	821
Esonerati	301
Premialità (per l'avvio di una attività autonoma od un contratto di lavoro)	318
Contratti sospesi	17
Tirocini formativi	1115
Laboratori formativi	1032
Laboratori formativi sociali	44
Laboratori sperimentali	23
Percorso Obbligo scolastico (III media) (n.8 nel 2008)	124
Percorso formativo Trinity (lingue straniere)	5
Recupero scolastico (Scuola Media Superiore)	4
Percorso formativo certificazione ECDL (Patente europea del computer)	77
Certificazione settore alimentare	36
Over 65	76

Prime valutazioni alla conclusione del programma

Premesso che una attività di valutazione *ex post*, mirata a comprendere gli effetti della partecipazione al programma nel lungo periodo sarà effettuata nel

corso del 2011, è stata fatta una valutazione *in itinere* curata dal Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici regionale con l'obiettivo di avere uno spaccato del fenomeno del disagio sociale in Basilicata, ed ottenere informazioni utili per la caratterizzazione futura del servizio, avendo come target gli attori del programma.

Da tale analisi risulta che:

- il disagio è soprattutto di tipo economico e materiale, più che fisico-psicologico o comunque soggettivo;
- l'area del disagio è strettamente correlata con i livelli di scolarizzazione, che a loro volta determinano in misura cogente la condizione lavorativa dei soggetti;
- la povertà colpisce prevalentemente, ma non soltanto, chi non ha una occupazione, poiché include anche molti lavoratori precari;
- la povertà non sembra essere tanto legata all'invecchiamento della popolazione, perché sembra colpire in misura maggiore i giovani, ed in particolare chi ha una famiglia a carico.

La valutazione ha poi consentito di verificare alcune aree di criticità, in buona parte già percepite all'avvio del Programma, che comunque hanno condizionato la sperimentazione. Esse sono sinteticamente riassumibili come segue:

- l'approccio culturale ancora molto diffuso nella società regionale tendenzialmente portato a sottovalutare il valore delle azioni attive messe in campo ed a valorizzare solo l'azione di sostegno economico,
- una non adeguata comprensione delle finalità reali del programma anche da parte di molti dei beneficiari convinti che il programma potesse garantire la stabilizzazione occupazionale,
- un livello di qualità dei servizi erogati non uniformi sul territorio regionale.

A fronte di queste criticità sono emersi alcuni punti di forza che hanno incoraggiato la Regione a riproporre la sperimentazione per un altro periodo, nella prospettiva di stabilizzare il servizio.

Questi punti sono così sintetizzabili:

1. una sostanziale regolarità nel funzionamento del programma. Si è data dimostrazione che è possibile gestire ed offrire servizi nella logica e nella pratica della "rete integrata";
2. la tipologia dei servizi di inclusione offerti si è dimostrata sufficientemente adeguata per rimuovere la causa prevalente di povertà individuata: i bassi livelli di scolarizzazione (42,35% dell'intera platea dei richiedenti non ha nessun titolo di studio o solo la licenza elementare). Il dato è stato verificato dai riscontri sui livelli di soddisfazione dell'utenza monitorati con apposito questionario che ha fatto emergere un livello relativamente basso di insoddisfa-

zione dei partecipanti. Solo il 15,8% del campione ha giudicato inutile o controproducente l'offerta proposta;

3. la partecipazione al programma è concentrata proporzionalmente nelle aree di maggior disagio economico della Regione la griglia di selezione dei beneficiari fondata sull'incroci tra livelli dichiarati di reddito ISE ed indicatori di consumo ha permesso una selezione sufficientemente realistica dei beneficiari;
4. 318 beneficiari, oltre l'8% degli ammessi, ha avviato durante il periodo di partecipazione al programma una attività autonoma o ha trovato lavoro.

GLI EFFETTI ECONOMICI DI UN PROGRAMMA LOCALE DI REDDITO MINIMO. IL CASO DI MOLA DI BARI

Paolo Brunori e Vito Peragine

Sommario

In seguito alla conclusione della sperimentazione del Reddito Minimo d'Inserimento (2001) diversi autori, in un numero non esiguo di contributi, hanno cercato di studiare la praticabilità e gli effetti attesi dell'introduzione di programmi di reddito minimo in Italia. La nostra analisi si propone di contribuire a questo dibattito presentando un caso di studio. Lo studio, avvalendosi di un *dataset* costruito appositamente, analizza l'implementazione di un programma di supporto al reddito introdotto in un piccolo centro della Puglia: Mola di Bari. Il nostro contributo descrive la politica locale prendendo in considerazione: i) i criteri di selezione, ii) l'entità dei trasferimenti, iii) gli effetti distributivi, iv) gli effetti di incentivo ed efficacia nell'inserimento nel mercato del lavoro.

Il progetto pilota di sperimentazione nazionale del Reddito Minimo di Inserimento si è concluso nel 2001, contestualmente il programma Reddito di Ultima Istanza (RUI) è stato introdotto. Il RUI si differenzia dal Reddito Minimo di Inserimento principalmente per due aspetti: una sostanziale riduzione delle risorse procapite messe a disposizione e il diretto coinvolgimento delle amministrazioni locali nella gestione (Saraceno, 2003; Ferrara, 2005). I risultati della sperimentazione sono stati presentati al Parlamento Italiano nel Giugno del 2007 (Ministero della Solidarietà Sociale, 2007), ciononostante questa valutazione, non includendo nessun tipo di analisi riguardo agli effetti redistributivi e di disincentivo all'offerta di lavoro, ha lasciato di fatto aperti una serie di interrogativi riguardo agli effetti di una possibile introduzione di un programma di sostegno al reddito minimo in Italia. Negli ultimi anni un certo numero di ricercatori ha cercato di studiare gli effetti di un programma di reddito minimo sia simulandone gli effetti sia studiando casi locali di RUI o di RMI finanziati con risorse ulteriori (Colombino, 2007; Berliri e Parisi, 2006; Monti et al., 2007). Il nostro contributo analizza un caso di studio nel quale utilizziamo una banca dati di origine amministrativa per cercare di valutare il funzionamento e gli effetti di un programma locale di sostegno al reddito minimo.

Mola di Bari è un comune pugliese di 26.364 abitanti caratterizzato da un'economia piuttosto stagnante fortemente concentrato nel settore agricolo e ittico

(circa il 25% della forza lavoro). La partecipazione al mercato del lavoro è particolarmente bassa (59% per gli uomini e appena 26% per le donne) così come relativamente elevati risultano i tassi di disoccupazione per donne, 33% e uomini, 16% (Istat, 2006; Ipres, 2006). Al fine di valutare l'impatto redistributivo delle politiche comunali di sostegno al reddito si è provveduto a ricostruire il reddito dei residenti utilizzando un metodo di simulazione basato su dati Banca d'Italia, Agenzia delle Entrate e Istat (si veda sul metodo di simulazione utilizzato Brunori e Bonazzi, 2010). Da questa simulazione risulta una diffusione della povertà di poco superiore al 26% e un indice di Gini dei redditi equivalenti non difforme da quello italiano (0,33)²⁹.

In questo contesto il Comune di Mola di Bari ha sperimentato un insieme di programmi di sostegno al reddito dei quali abbiamo isolato 3 principali: l'Assistenza Economica Continuativa (AEC), l'Assistenza Economica Straordinaria (AES) e il Reddito Minimo di Inserimento (RMI).

Le politiche di sostegno al reddito a Mola di Bari

L'AEC rappresenta la colonna portante delle sistema di programmi di sostegno al reddito. Si tratta di un assegno mensile pagato a tutte quelle famiglie che non raggiungono livelli minimi di reddito.

Nei cinque anni presi in considerazione dallo studio il 65% delle famiglie che hanno fatto richiesta per assistenza economica (AEC, AES e RMI) da parte del Comune, sono state coperte, per almeno un mese, dal programma AEC.

L'AES consiste in un versamento *una tantum* da parte del Comune. Questo trasferimento è pensato come un supporto per quelle famiglie che devono affrontare una spesa straordinaria superiore alle proprie possibilità economiche, ad esempio la necessità di sostenere mediche cure costose. Questo programma ha dimensioni minori rispetto all'AEC, appena il 14,5% delle famiglie inserite in uno dei tre programmi nel quinquennio 2002-2006 hanno ricevuto assistenza economica straordinaria.

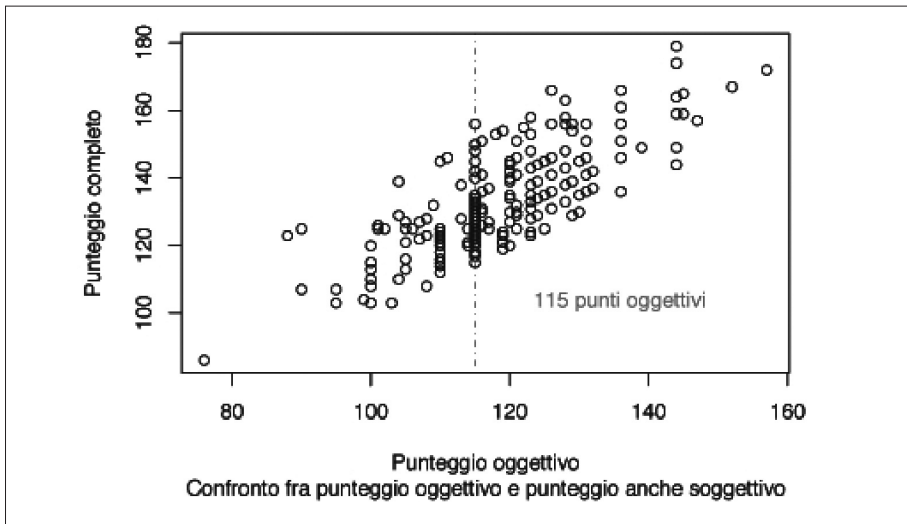
Il RMI consiste nella possibilità di lavorare ricevendo un pagamento orario di 5.40 euro (10.000 lire nel 2001). L'orario di lavoro è limitato ad un massimo di 70 ore mensili e il datore di lavoro può essere o il Comune stesso o un terzo, al quale l'amministrazione comunale paga una parte dello stipendio versato al lavoratore. Una famiglia che riceve il RMI è automaticamente esclusa dall'AES e dall'AEC, in ogni caso, lavorando il massimo delle ore, un percettore di RMI può arrivare a guadagnare 378 euro al mese, che rappresentano un trasferimento maggiore del massimo ottenibile dall'AEC.

²⁹ Per rendere i redditi confrontabili si è utilizzata la scala di equivalenza ISE.

I criteri di assegnazione

Il diritto all'inclusione in uno dei programmi è garantito da un sistema di punteggio che riassume in una misura ordinabile un insieme di dimensioni del disagio sociale e della povertà. L'utilizzo di questo sistema originale si contrappone alla scelta di molte altre amministrazioni locali che basano l'inclusione o meno in programma di assistenza sull'ISEE. Il sistema di punteggio di Mola di Bari è costruito per tener conto in maniera più completa delle condizioni di disagio delle famiglie rispetto ad un semplice indicatore di condizione reddituale e patrimoniale. Il sistema di punteggio valuta assieme al reddito e al numero di componenti: la condizione sociale, quella sanitaria e quella dei consumi della famiglia. La valutazione delle dimensioni non immediatamente misurabili è affidata agli assistenti sociali che conoscono direttamente i richiedenti sostegno. La ricchezza di questa misurazione si accompagna ad un'impossibilità di standardizzazione di questi giudizi la cui bontà dipende in modo cruciale dall'affidabilità degli operatori comunali. L'analisi dei dati mostra come il sistema di punteggi soggettivi riesca a cogliere una consistente eterogeneità fra famiglie che appaiono simili da un punto di vista meramente economico (che spiega solamente il 57% della variabilità totale nel punteggio come si vede nella figura 1).

Figura 1: Sistema di punteggio.



La rilevanza della componente soggettiva nell'attribuzione dei sussidi dimostra l'importanza del ruolo degli operatori nella gestione di programmi di sostegno al reddito, argomento peraltro già sottolineato dagli autori della relazione ministeriale (Ministero della Solidarietà Sociale, 2007).

Effetto redistributivo redistributivo dei trasferimenti

Le tre politiche studiate in questo rapporto possono considerarsi una vera e propria rete di sicurezza per i redditi dei cittadini, tese a fornire alle famiglie più povere un livello minimo di consumi. Per questo motivo non ci si deve aspettare che gli effetti in termini distributivi siano particolarmente rilevanti sulla popolazione nel suo intero. Qualche effetto è invece da attendersi per quanto riguarda i settori più disagiati della popolazione. Da un'analisi complessiva della distribuzione del reddito equivalente prima e dopo i trasferimenti comunali si nota come prima del trasferimento pubblico un numero non irrilevante di famiglie si trovasse con un reddito pari a zero. Dopo il trasferimento del Comune quelle famiglie si "spostano" verso livelli maggiori di reddito. Infine le due distribuzioni di reddito tendono a combaciare per livelli superiori di reddito, che ovviamente non sono interessati dalla politica di reddito minimo. Gli effetti descritti sono sintetizzati nella Tabella 1.

Tabella 1 - Effetti sulla distribuzione del reddito equivalente

	<i>Prima</i>	<i>Dopo</i>	<i>Differenza</i>
Indice di Gini (famiglie)	0,333	0,331	-0,6%
Diffusione povertà (famiglie)	20,77%	20,71%	-0,29%
Diffusione povertà (individui)	26,15%	26,09%	-0,23%
Intensità povertà (famiglie)	36,95%	35,88%	-2,95%
Severità povertà (famiglie)	20,84%	19,24%	-7,96%

La tabella mostra come l'effetto sull'indice di Gini sia riconoscibile anche se di entità piuttosto limitata. Questo è in linea con il fatto che l'indice di Gini misura la dispersione dei redditi dell'intera popolazione, per questo motivo una redistribuzione che coinvolga esclusivamente le famiglie più povere genera una variazione minima nell'indice di Gini.

L'indice di diffusione delle povertà, sia per le famiglie che per gli individui, mostra anche una diminuzione. Questo vuol dire che un certo numero di famiglie (anche se esiguo) è uscito dalla condizione di povertà, grazie al trasferimento del Comune. In realtà non ci si sarebbe dovuti attendere alcun effetto su questo indice perchè AEC, AES e RMI sono politiche pensate per combattere condizioni di povertà estrema. Per questo stesso motivo l'effetto su intensità e severità della povertà mostrano miglioramenti di entità maggiore. Di fatto questi due miglioramenti (del 3% e dell'8% rispettivamente) mostrano che le tre politiche sono in grado di mirare correttamente i trasferimenti verso le famiglie più povere fra quelle residenti

Efficacia del RMI come politica attiva del lavoro

Una delle principali critiche rivolte a programmi di sostegno al reddito consiste nel loro potenziale effetto di disincentivo all'offerta di lavoro. Introducendo un reddito minimo si può indurre un certo numero di famiglie a scegliere di non lavorare (o magari lavorare nel settore informale senza dichiararlo) e percepire il sussidio. Questo effetto di disincentivo all'offerta di lavoro è ben conosciuto in letteratura (alcune stime per gli Stati Uniti sono riportate da Moffit, 2003; per l'Italia si veda Colombino, 2006) e questa consapevolezza ha spinto gli amministratori comunali ad optare per una struttura di reddito minimo che si divide in 3 componenti di cui due esplicitamente "passive" AEC e AES mentre una collegata ad un'attività lavorativa RMI. L'intento degli amministratori è quello di attrarre i soggetti coinvolti nel terzo programma verso l'attività lavorativa per favorirne un reinserimento permanente. L'incentivo al coinvolgimento in un'attività lavorativa deriva dalla differenza fra il trasferimento mensile ottenibile facendo domanda per il RMI e quello ottenibile se coinvolti invece AEC o AES. Quello che ci interessa capire è se questo meccanismo, che non è dissimile da quanto sperimentato nel 1998-2001, sia o meno stato in grado di ottenere il duplice scopo: da una parte sostenere il reddito di famiglie disagiate, dall'altra reinserire i beneficiari nel mondo lavorativo.

Vincolati dai dati a nostra disposizione abbiamo considerato come "successo" del programma l'uscita della famiglia dal novero delle famiglie richiedenti supporto economico. Abbiamo quindi stimato un modello di durata³⁰ nel quale il numero di mesi di coinvolgimento nei programmi è spiegato da una funzione non lineare del tempo e una funzione lineare di 4 variabili: età, sesso, numero di componenti della famiglia e coinvolgimento nel RMI. Se il meccanismo escogitato dal Comune è efficace ci aspetteremmo di trovare un coefficiente positivo e significativo per la variabile dicotomica "coinvolto nel RMI" che starebbe a significare che le famiglie coinvolte nel RMI al passare del tempo tendono a uscire dal settore della popolazione che richiede aiuto economico con probabilità maggiore (e quindi prima) di quelle che invece sono coinvolte in AEC e AES. Presentiamo i risultati di questo esercizio (tabella 2) consapevoli di dover considerare le stime con cautela perché il nostro campione non è frutto di un esperimento randomizzato e quindi le stime potrebbero risultare distorte (si è provveduto in ogni caso a eliminare le famiglie con adulti di età maggiore di 60 anni. Questa è stata una scelta obbligata in quanto non è stato possibile controllare se l'uscita dal campione delle famiglie coinvolte nei programmi di sostegno al reddito non sia dovuta al decesso).

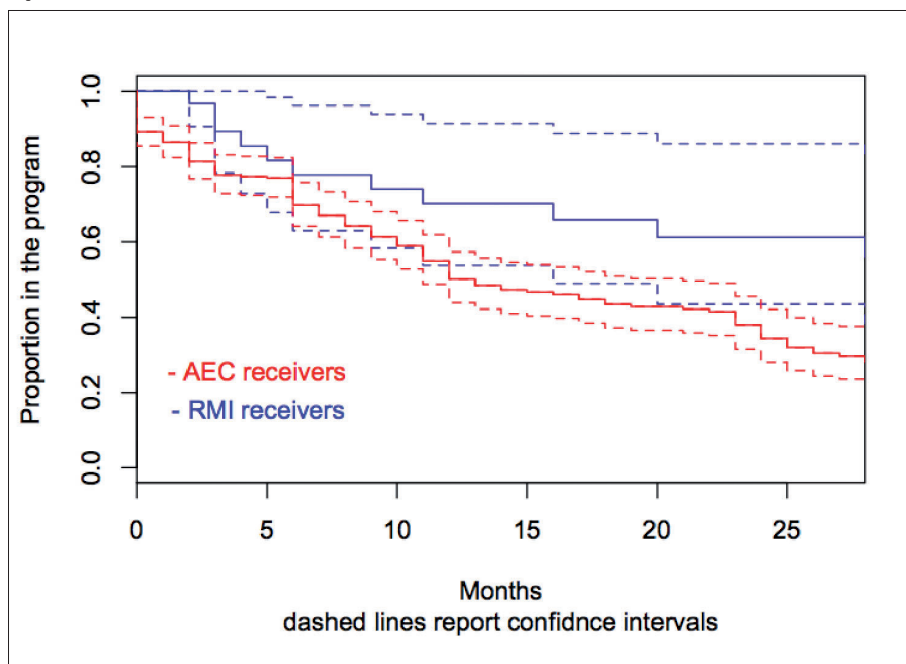
Il modello stimato è un modello di durata Cox nel quale la funzione di sopravvivenza è stimata come: si veda Fox (2002).

Tabella 2. Probabilità di lasciare il programma di supporto al reddito: Cox proportional hazard model

variabile	coefficiente	errore st.	exp(coeff.)
RMI	-0,7415**	-0,3142	0,476
età	-0,0193***	-0,0067	0,981
Uomo	0,0151	-0,1632	1,015
N componenti	0,1673***	0,0621	1,182
N	274		
Likelihood ratio test	26,6***	4 gradi di libertà	

Le stime ottenute risultano scoraggianti. Il coefficiente per la variabile RMI è negativo anche se non significativo al 99%. Il risultato è rappresentato dalle due *survival functions* nella figura 2 dove le funzioni sono rappresentate assieme agli intervalli di confidenza che si intersecano. Si deve, perciò, concludere che i meccanismi di incentivo messi in pratica dal Comune di Mola di Bari non risultano sufficienti a controbilanciare l'effetto disincentivante del trasferimento e che una misura così escogitata debba essere considerata problematica dal punto di vista del reinserimento delle famiglie.

Figura 2. il modello di durata



Conclusioni

Lo studio dell'attuazione delle tre politiche di sostegno al reddito nel Comune di Mola di Bari ha mostrato una serie di risultati rilevanti alcuni dei quali appaiono di interesse anche al di fuori del contesto locale preso in considerazione. Il risultato interessante consiste probabilmente nel mostrarlo come il Comune abbia sviluppato un sistema di valutazione della condizione socioeconomica delle famiglie che consente di raccogliere una quantità di informazioni utili molto superiore a quanto non possa fare un'istituzione meno direttamente legata al territorio e alla popolazione. Questo risultato è coerente con quanto già evidenziato in altri rapporti di questo tipo (Ministero della Solidarietà Sociale, 2007).

Lo studio ha inoltre mostrato quali siano gli effetti dei trasferimenti comunali. I trasferimenti migliorano la condizione economica di un numero notevole di cittadini (circa l'80% delle famiglie molesine in condizioni di povertà estrema sono coinvolte in almeno uno dei tre programmi), diminuiscono la disegualianza della distribuzione dei redditi e, fra le famiglie povere, riescono a raggiungere le famiglie in condizioni più gravi. Si è, infine, mostrato come i dati sembrano suggerire una sostanziale inefficacia del programma RMI nel condurre le famiglie coinvolte fuori dalla condizione di dipendenza. Le stime mostrano come le famiglie che percepiscono il RMI invece che AES e AEC non mostrano una minore probabilità di far domanda in futuro per ottenere sostegno al reddito dal Comune

Appendice

Statistiche descrittive	N	media	dev. st.	min	mass
Famiglie					
Numero di componenti	768	2,57	1,3	1	7
N. comp se straniero*	44	2,61	1,22	1	5
Numero figli per famiglia	768	0,68	0,9	0	5
Numero over 65 per famiglia	763	0,081	0,29	0	2
Reddito disponibile	768	203,47	293,14	0	1.968,54
Spese per elettricità	663	29,53	26,34	0	372,15
Spese per telefono	252	31,67	18,1	0	132,6
Spese per il gas	589	32,41	26,33	2	263
Caratteristiche individuali					
Donne	1,077	0,5475			
Over 65	62	0,351			
Under 16	519	26,39%			
Portatore di handicap	313	15,91%			
Lavoratori	125	6,35%			
Pensionati	164	8,69%			
Famiglia mono-genitoriale	260	33,85%			
Stranieri	72	3,80%			
Età	1,967	33,09	19,63	0	86
Reddito individuale	1,967	78,61	195,89	0	1.968,54
Reddito ind. se lavoratore	125	400,36	357,62	0	1.968,54
Reddito non regolare	289	170,67	97,38	62	250

BIBLIOGRAFIA

- Berliri C. e Parisi V. 2006, "The Distributive and Labor Supply Impact of the Minimum Insertion Income: The Case of Italy", *International Advances in Economic Research*, 12 (2).
- Brunori P. e Bonazzi A. 2010, "Distribuzione dei redditi a livello locale: un esercizio di simulazione", *Rivista di Economia e Statistica del territorio*, (2).
- Colombino U. 2006, "Riforma dell'IRPEF e Reddito Minimo Garantito", presentato alla conferenza "Famiglie in Cerca di un Welfare", Collegio Carlo Alberto.
- Fox J. 2002, "Cox Proportional-Hazards Regression for Survival Data", Appendix to An R and S-PLUS Companion to Applied Regression, unpublished.
- ISTAT 2006, *La poverta? relativa in Italia nel 2005*, Statistiche in Breve.
- IPRES 2006, *La Puglia in Cifre*, Sedit, Bari.
- Ministero della Solidarietà Sociale 2007, *Relazione al Parlamento: Attuazione del la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti*, 26 Giugno.
- Moffit R.A. 2003, "The idea of a negative income tax: Past, present, and future?", *Focus*, University of Wisconsin Madison, Institute for Research on Poverty , 23 (2).
- Monti P., Pellizzari M. and Boeri T. 2007, "Reddito minimo di inserimento: un'analisi di esperienze locali", presentato al Collegio Carlo Alberto, 8 Novembre.
- Saraceno C. 2003, "Una Bolla di Sapone chiamata RUI", www.lavoce.info

IL REDDITO DI CITTADINANZA A NAPOLI: RIFLESSIONI DA UNA ESPERIENZA DI VALUTAZIONE

Dora Gambardella

In queste pagine si torna a fare qualche riflessione sul Reddito di Cittadinanza campano, già al centro del capitolo precedente di Agodi e de Luca Picione pubblicato in questo stesso quaderno, con l'obiettivo di fare il punto sull'esperienza della sperimentazione del RdC a Napoli, un caso che si configura decisamente singolare nel panorama regionale per diversi ordini di motivi³¹. In primo luogo il capoluogo regionale rappresenta l'unico ambito territoriale nel quale la sperimentazione del RdC può essere letta sia in termini di effetto del sostegno monetario alle famiglie povere, sia in quelli di sostegno sociale volto alla promozione dell'inclusione sociale. Anticipando le norme e i finanziamenti regionali finalizzati all'avvio delle misure di accompagnamento al RdC citate nella legge istitutiva della misura³², il comune di Napoli, avvalendosi di risorse economiche proprie, ha avviato già nei primi mesi del 2006 la programmazione di misure integrative - i *Programmi di Accompagnamento Sociale* (di seguito Pas) - affidandone la realizzazione ad agenzie del terzo settore cittadino. A queste ultime è stata affidata la gestione di sportelli municipali dedicati ai beneficiari del RdC, attivi complessivamente per due dei tre anni della sperimentazione, con l'obiettivo di orientare e accompagnare gli utenti alla fruizione dei servizi esistenti, ma anche di costruire programmi individualizzati volti al superamento della condizione di disagio familiare, attraverso azioni di recupero e valorizzazione delle risorse familiari esistenti, nonché di attivazione o ri-attivazione delle reti sociali

³¹ Nella sola città di Napoli sono state raccolte 34.766 domande, una cifra che non ha precedenti nella storia cittadina, pari al totale delle domande presentate sull'intero territorio nazionale nel corso della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento; di queste ben 28.572 sono risultate ammissibili e 3.469 finanziate, pari al 12% circa delle ammissibili. Nel complesso dalla sola provincia di Napoli proviene il 60% delle domande per il RdC presentate sull'intero territorio regionale.

³² Come si ricorderà, la legge regionale prevedeva che gli enti locali fossero impegnati a progettare interventi per i nuclei familiari ammessi alla sperimentazione con l'obiettivo di favorire percorsi di inserimento sociale che, in sintesi, dovevano riguardare la realizzazione di percorsi di integrazione istruzione-formazione, il recupero dell'obbligo scolastico, l'accompagnamento alla fruizione degli interventi e dei servizi sociali, l'attivazione di misure per l'autoimpiego e per l'emersione del lavoro nero. Di fatto i primi finanziamenti di queste misure (11 milioni di euro) nonché le linee per la loro progettazione datano luglio 2006, cioè oltre un anno dopo l'avvio della sperimentazione.

di appartenenza. In secondo luogo solo a Napoli il RdC è stato oggetto di un lungo lavoro di monitoraggio e valutazione della sperimentazione, che ha visto impegnati per circa due anni un gruppo di lavoro coordinato da chi scrive in una vera e propria esperienza di valutazione partecipata.

Il gruppo era costituito da referenti della facoltà di Sociologia di Napoli, da referenti del servizio di Programmazione socio-assistenziale del comune di Napoli e dai coordinatori delle nove equipe territoriali impegnate nella implementazione dei Pas. Nel corso del lavoro di monitoraggio e valutazione è stato possibile acquisire dati rilevanti relativi alle famiglie e agli individui beneficiari del RdC, ben oltre quelli rilevati a scopi amministrativi da Sviluppo Italia, e soprattutto è stato possibile riascoltare tali famiglie più volte nel corso del tempo. Il panel che ne è derivato è costituito da 2.077 famiglie delle 3.469 inizialmente ammesse alla sperimentazione. Come normalmente avviene nelle indagini longitudinali si perdono nel tempo informazioni sulle famiglie che sono uscite dalla misura prima della scadenza dei tre anni o che semplicemente hanno perso i contatti con gli sportelli territoriali, responsabili dell'aggiornamento del sistema informativo messo a punto nel corso del progetto.

Nelle pagine che seguono si tenterà una sintesi dei principali risultati di questa esperienza di valutazione, i cui risultati finali sono in corso di stampa (Gambardella 2010). Data la brevità di questo scritto si proverà a rispondere solo ad alcune domande piuttosto frequenti nel pubblico più o meno esperto con cui nel tempo si sono discussi i risultati intermedi del lavoro.

Il RdC è efficace?

Si tratta senza dubbio di una delle domande cruciali cui la valutazione è tenuta a rispondere, che in un caso come questo acquista una particolare rilevanza se si tiene conto della esiguità del trasferimento economico riconosciuto ai beneficiari del RdC e della sua invariabilità rispetto alla numerosità familiare e alla gravità della condizione di bisogno economico.

Per provare a ragionare in termini di cambiamenti nella condizione economica delle famiglie beneficiarie, data l'elevata frequenza di redditi di partenza molto bassi, si deve necessariamente scegliere una soglia di povertà diversa da quella ufficiale, in grado di discriminare all'interno di una popolazione sostanzialmente molto povera: nel nostro caso si è scelto di usare il 40% del reddito mediano equivalente calcolato dalla Banca d'Italia nel 2006 per le sole regioni meridionali (375 euro). L'indicatore di reddito familiare messo a confronto con questa soglia di povertà è diverso dall'Isee e dal reddito stimato: si tratta, infatti, di una misura di reddito familiare complessivo costruito a partire dalla prima intervista effettuata dagli operatori sociali con le famiglie beneficiarie all'avvio dei Pas, che tiene conto di tutti i redditi che entrano in famiglia, compresi quel-

li normalmente esclusi dal calcolo dell'Isee, dei redditi da lavoro irregolare e finanche degli aiuti familiari o di qualsiasi altro beneficio economico trasferito dal comune ad un qualsiasi componente della famiglia. Anche con questa ampia definizione di reddito familiare il 28,9% delle famiglie beneficiarie del RdC si trova totalmente sprovvista di reddito all'ingresso nella misura. Si tratta di un dato molto diverso da quello registrato da Isee e reddito stimato – che in misura diversa sovrastimano questa quota di famiglie – ma che deve fare riflettere sull'effettiva presenza di uno zoccolo duro della povertà cittadina per il quale non è identificabile alcuna fonte di reddito.

All'ingresso nella misura il 92,1% delle famiglie del panel risulta sotto la soglia di povertà, pur avendo scelto una soglia particolarmente stringente; alla fine del periodo (dicembre 2008) questa percentuale si abbassa fino al 61,9%. Ovviamente non è possibile imputare causalmente questa contrazione delle famiglie sotto soglia al RdC, ma non vi è dubbio che in un contesto cronicamente difficile come quello napoletano, il peso di altri eventi in grado di incidere sulla situazione economica familiare è piuttosto basso.

Come prevedibile, questo effetto non è identico in tutti i gruppi di beneficiari: esso tende piuttosto a crescere laddove si realizzano due condizioni particolarmente favorevoli: la ridotta numerosità familiare e le condizioni economiche familiari di partenza non particolarmente compromesse. Più precisamente l'assegno RdC lascia sostanzialmente immobili nella condizione di povertà di partenza circa il 40% delle famiglie beneficiarie, mentre la restante parte sperimenta comunque un processo di cambiamento positivo nella condizione economica familiare, di leggera entità (25%) o di maggiore rilevanza (30%)³³. Va da sé che il cambiamento più evidente si realizza nelle famiglie di piccole dimensioni – spesso nuclei monogenitore e ancora più spesso persone sole – mentre l'immobilismo cronico nella povertà estrema è tipico delle famiglie numerose che pure costituiscono, come è ampiamente documentato, il tipo familiare più a rischio in tutte le analisi sulla povertà nelle regioni meridionali del nostro paese.

In sintesi, garantire a tutti lo stesso beneficio – in apparenza il massimo dell'eguaglianza – si traduce in un effetto diseguale, che rafforza la diversità delle condizioni di partenza, e dunque la diseguaglianza già esistente tra famiglie povere, e spinge in avanti solo le famiglie che partono da una situazione in ingresso non particolarmente compromessa. Per le famiglie molto povere, tra cui esiste una quota non irrilevante di famiglie senza reddito, il beneficio mensile di 350 euro può essere considerato un sollievo (temporaneo) rispetto ad una grave condizione di bisogno, ma non può diventare la via per contrastare l'immobilismo cronico nella miseria.

³³ Il complemento a 100 è dato da circa il 4% delle famiglie classificate come non povere rispetto alla soglia prescelta già a partire dall'ingresso nella misura

Come si spende l'assegno RdC?

Indipendentemente dalla misura del cambiamento nella condizione economica familiare è certo che l'assegno mensile trasferito alle famiglie beneficiarie viene utilizzato per coprire spese familiari di carattere necessario, evidentemente non soddisfatte adeguatamente prima del RdC.

I dati della tabella 1 mostrano chiaramente come l'assegno mensile che il RdC trasferisce alle famiglie beneficiarie sia servito a coprire spese essenziali per i funzionamenti familiari: ai primi posti delle graduatorie del bisogno compaiono, infatti, sempre le spese alimentari, quelle per il canone locativo e le bollette. Nel 2007 al terzo posto di questa graduatoria compaiono le spese mediche, ad indicare che la salute va evidentemente inserita tra quei bisogni essenziali non adeguatamente coperti prima del RdC. All'incirca a metà graduatoria si collocano le spese per l'abbigliamento e quelle legate alla presenza di minori in famiglia, dalla scuola alle attività extrascolastiche. Infine, la coda della graduatoria è occupata da spese a cui i beneficiari del RdC assegnano una priorità secondaria: casa, mobili, beni durevoli. Tale graduatoria risulta piuttosto stabile nel tempo e sostanzialmente indipendente dall'effetto di variabili di contesto, a eccezione della presenza dei figli in famiglia che, prevedibilmente, spiega lo spostamento delle spese familiari nella direzione di alcune specifiche categorie di beni.

Tabella 1. Destinazione dell'assegno mensile RdC. Risposte multiple: percentuali sui casi³⁴.

	febbraio 2007	2008		
		febbraio	giugno	novembre
Abbigliamento	30.2	3.4	12.5	20.4
Beni durevoli	2.0	0.9	1.0	0.9
Libri/spese scolastiche	18.1	3.8	9.8	16.1
Canone locazione	-	88.1	17.7	10.8
Spese alimentari	80.4	103.5	70.0	37.4
Spese alimen. di qualità		4.3	3.8	2.9
Cure mediche	31.2	9.5	30.6	26.6
Rientro morosità	37.7	4.5	12.4	13.4
Extrascolas. per figli	15.0	3.5	9.4	13.3
Casa/mobili	10.7	1.4	1.5	3.2
Utenze	-	24.9	68.3	53.8
Altro	59.3	1.9	7.0	33.8
N	2.069	2.071	1.983	1.728

³⁴ Nella lettura della tabella va tenuto conto che la classificazione delle categorie di spesa proposta nel 2008 è più analitica di quella dell'anno precedente: il regolare pagamento delle utenze è stato separato dal rientro dalla morosità e i consumi alimentari sono stati distinti in "di base" e "di qualità".

Come hanno funzionato i Programmi di Accompagnamento Sociale?

Su questo tema va fatta una prima considerazione a proposito della spasmodica, in alcuni casi ossessiva, ricerca di un contatto con le famiglie beneficiarie che ha connotato per l'intero biennio il lavoro degli operatori sociali impegnati nei Pas. Come forse si ricorderà, diversamente da quanto era accaduto in occasione della sperimentazione del RMI, la partecipazione dei beneficiari alle misure di accompagnamento nel caso del RdC aveva un carattere volontario. In tali circostanze era piuttosto prevedibile che larga parte del lavoro degli operatori sociali impegnati in città fosse rivolto a cercare le forme di comunicazione più efficaci per proporre agli utenti la propria offerta, per costruire una qualche forma di relazione con i potenziali utenti, preliminare di qualsivoglia azione di segretariato o di accompagnamento sociale. Questo sforzo non ha sempre prodotto risultati positivi e ha costituito spesso motivo di vero e proprio sconforto, specie tra gli operatori sociali inizialmente più motivati. Per spiegare questo primo risultato si può provare a chiamare in causa le categorie della *confidence*, intesa “come un fare affidamento su un dato ordine di cose e meno come un'azione sociale attiva” (Rao 2007, 13) - e della fiducia, sapendo che “un basso livello di *confidence* nei confronti del funzionamento di un sistema sociale, si può trasformare così, tanto in una relazione di sfiducia, quanto in una relazione di fiducia” (ib, 14).

Il contatto iniziale tra operatori degli sportelli e utenti pare effettivamente caratterizzato da un atteggiamento sostanzialmente passivo da parte dell'utente che si avvicina allo sportello, o è invogliato a farlo, caratterizzato dalla speranza - e dunque dalla *confidence* - che questo possa risolvere quelle che appaiono le cause principali della condizione di povertà che si sperimenta. A questo livello la maggior parte degli utenti “spera” appunto che lo sportello risolva due necessità ampiamente diffuse: un alloggio decente per la famiglia e un lavoro per qualche suo componente. Si tratta evidentemente di una speranza destinata ad essere insoddisfatta, non appena ci si rende conto che le possibilità di azione degli operatori sociali su questi temi sono quasi completamente inesistenti. In tali circostanze è dunque molto probabile che la *confidence* iniziale si trasformi nella direzione della sfiducia, piuttosto che della fiducia, lasciando semmai posto ad un vero e proprio senso di scoraggiamento per la prospettiva di essere coinvolti in un processo di aiuto considerato impegnativo - per tempo da dedicare, moduli da compilare e altro - e soprattutto senza esiti certi e positivi per il miglioramento delle condizioni di vita familiari.

Il contesto spiega molta parte della difficoltà a costruire relazioni di fiducia tra operatori ed utenti: la scarsità di risorse territoriali attivabili, adeguate alle domande di aiuto poste dalla numerosa platea di utenti non può evidentemente essere compensata con le risorse proprie che le equipe sono in grado di mettere in campo, fatta salva la possibilità di offrire sostegno so-

ziale competente e accompagnamento nella risoluzione di problematiche familiari diverse da casa e lavoro. La possibile costruzione di una relazione di fiducia tra operatori sociali e famiglie beneficiarie risente poi anche della debolezza della figura di operatore sociale costruita dall'amministrazione comunale nella progettazione dei Pas. Si tratta di una costruzione piuttosto ambigua nella quale si sceglie di promuovere il lavoro sociale innovativo e non istituzionalizzato, senza però essere in grado di legittimare l'azione degli operatori sociali in campo, che finiscono spesso per uscire perdenti dal confronto con altri attori istituzionali o per vedersi negare la possibilità di azione su terreni particolarmente delicati. Solo per fare qualche esempio non è infrequente che gli operatori sociali raccontino di funzionari del Tribunale per i minori che si rifiutano di incontrarli e di discutere casi problematici di affidamento dei minori presenti nel nucleo, in quanto non ritenuti interlocutori dotati di qualche autorevolezza. Lo stesso rapporto con gli assistenti sociali dei servizi territoriali di base non è privo di conflittualità più o meno latenti, con la conseguenza che le famiglie beneficiarie già in carico ai servizi esistenti sono generalmente escluse da ogni intervento Pas. Infine l'orizzonte chiuso del programma di accompagnamento finisce per ridurre ulteriormente la popolazione beneficiaria, escludendo di fatto dai Pas le famiglie portatrici di problematiche tanto complesse da far ritenere impossibile l'avvio di un accompagnamento praticabile con le scarse risorse disponibili e i tempi di realizzazione predeterminati dalla conclusione dell'affidamento del servizio. Alla debolezza di questa costruzione pubblica di un ruolo professionale gli operatori rispondono, come dicevamo, con un grande sforzo di lavoro (non sempre bilanciato tra le diverse equipe in campo) che fa diventare il contatto con i beneficiari una quasi ossessione. In tale atteggiamento si può intravedere l'incapacità degli operatori di tollerare le frustrazioni tipiche del lavoro sociale e l'ostinazione a sapere, capire e cercare spiegazioni anche quando ciò appare irrealizzabile (Bion 1973).

Fatta questa lunga premessa, un po' di numeri. Alla fine del 2007 poco più di un terzo delle famiglie beneficiarie risultava coinvolto nella elaborazione di un Pas e circa un quarto alla fine del 2008. Scontate tutte le difficoltà di implementazione su cui già ci siamo soffermati, questi numeri suggeriscono alcune riflessioni. In primo luogo essi mostrano con tutta evidenza che l'offerta di misure di accompagnamento sociale non integrata da misure di inserimento lavorativo o di riduzione del disagio abitativo risulta largamente incapace di rispondere appieno ai bisogni della popolazione destinataria degli interventi, specie quando la partecipazione ha carattere volontario. Va da sé che un disegno di misure integrate di questo tipo non poteva che essere di livello regionale. La regione ha invece scelto di avocare a sé la sola misura di sostegno per la promozione dell'autoimpiego – alla quale sono stati destinati 15 milioni di euro – rivelatasi decisamente poco coerente con le caratteristiche e le condizioni di vita di una

popolazione povera e scarsamente istruita. D'altra parte non si può sottovalutare il fatto che molte famiglie abbiano volontariamente scelto di mantenere nel tempo un rapporto costante con gli operatori sociali, contribuendo alla costruzione di quella "relazione di aiuto" a cui spesso gli operatori sociali fanno riferimento nella descrizione dei Pas: a questi operatori è stato spesso chiesto un lavoro di segretariato sociale vero e proprio, a loro ci si è rivolti per le attività educative ed extrascolastiche dei figli e in alcuni casi per recuperare la formazione di adulti usciti precocemente dal sistema formativo, a loro ci si è affidati per l'inserimento in gruppi di auto e mutuo aiuto, spesso finalizzati al potenziamento del ruolo genitoriale. Non va infine sottovalutato il fatto che larga parte delle famiglie coinvolte era largamente estranea al sistema locale di welfare prima del RdC: un successo indubbio dell'accompagnamento sociale, al di là di ogni numero, è quello di avere avvicinato l'istituzione pubblica ad una popolazione povera, presumibilmente non informata, ma disponibile a forme di sostegno sociale fino a quel momento ignote.

Osservazioni conclusive

Il RdC viene spesso liquidato – specie nel dibattito politico – come una misura fallimentare e assistenzialista che avrebbe solo distribuito un po' di risorse economiche a pioggia a beneficiari cronicamente dipendenti dal sistema di welfare e dunque senza effetti positivi. E' bene sottolineare che, se si eccettua il caso Napoli, non esiste alcuna valutazione della sperimentazione del RdC su scala regionale – come invece la legge prospettava - e dunque la gran parte dei giudizi espressi risulta assolutamente priva di qualsiasi fondamento empirico. Non vi è dubbio che l'architettura del provvedimento – in assenza di qualsivoglia schema di riferimento nazionale in termini di livelli minimi di assistenza – risulti criticabile, sia per il meccanismo di selezione dei beneficiari finali e per la scelta degli indicatori di bisogno economico, sia – soprattutto – per la natura fissa del contributo economico riconosciuto alle famiglie ammesse alla sperimentazione. E' pur vero che i grandi numeri della povertà cittadina commisurati alla scarsità delle risorse economiche disponibili – non integrate da fondi nazionali – rendono rischioso e potenzialmente fallimentare qualsiasi esercizio di selezione degli aventi diritto, specie quando, come nel caso napoletano, l'impegno profuso nel controllo di veridicità delle dichiarazioni fornite in sede di domanda si scontra con carichi economici insostenibili (per esempio le interrogazioni al Pra) o con l'assenza di una cornice regionale capace di facilitare alcuni accertamenti (per esempio l'assenza di convenzioni quadro tra regione e enti erogatori di servizi, come l'Enel). Questa doppia latitanza, del governo nazionale, da un lato, e di quello regionale, dall'altro, fa effettivamente del RdC un esperimento potenzialmente fallimentare fin dalla nascita, creando preme-

se tanto deboli al possibile successo della misura che anche una buona programmazione e una altrettanto buona gestione della misura su scala territoriale non avrebbero potuto compensare.

Cosa dunque insegna l'esperienza di Napoli? Intanto che, al di là della retorica degli obiettivi enunciati nella legge istitutiva del RdC, non è possibile andare alla ricerca di una misura del successo del provvedimento, ma solo di "piccoli cambiamenti" che pure rappresentano, in termini relativi, un risultato di non poco conto. In quest'ottica che il RdC abbia modificato la condizione economica di alcune famiglie, che sia servito a comprare cibo o ad assicurare la cura della salute, che abbia inserito qualche minore in più nelle attività educative esistenti o che abbia avvicinato al sistema di welfare una parte di famiglie periferiche è senza dubbio un successo parziale, ma importante.

Una ultima considerazione va fatta a proposito degli assunti di base che caratterizzano più in generale la programmazione locale dei Pas. Nel complesso essa rivela un'implicita assunzione di un modello di welfare che sposta l'attenzione "sul lato umano del welfare auspicando interventi che aumentino la fiducia dei beneficiari in se stessi e il controllo sulla propria situazione personale (supporto psicologico, counselling, servizi di informazione, servizi di cura dell'infanzia, ecc.)" (Biolcati Rinaldi 2006, 91), che a sua volta rimanda a quello che Bane e Ellwood (1994) chiamano il modello psico-sociale dell'aspettativa. Al centro di questo modello vi è l'idea che gli individui hanno un certo grado di controllo sui risultati delle proprie azioni e dunque intraprendono le azioni da cui si aspettano risultati positivi: se ciò accade la fiducia in se stessi aumenta, in caso contrario diminuisce. Secondo questa prospettiva, dunque, l'accumulo di fallimenti nel corso della propria esperienza di rapporto con i servizi può indurre una perdita di controllo sulla propria vita, il che porta a sviluppare dipendenza dall'assistenza, al punto da non riuscire a riconoscere e sfruttare adeguatamente le occasioni di cambiamento che gli si presentano (Contini e Negri 2004). La debolezza di questo modello applicato al caso del RdC è evidente: occorrerebbe ricordare che i beneficiari del RdC non sono semplicemente poveri, ma in condizioni di povertà molto gravi e presumibilmente croniche. In tali circostanze, come ci ricorda Sen (2000), gli individui si trovano a fronteggiare situazioni di difficoltà senza spesso possedere il "senso del controllo" evocato dal modello dell'aspettativa psico-sociale. Essere "individui per difetto" (Castel 2006) comporta evidentemente una perdita sul fronte dell'attivazione che, invece, i Pas danno per possibile, e che in itinere si scopre realizzabile solo per alcuni utenti e in alcune specifiche situazioni.

BIBLIOGRAFIA

- Agodi, M. C. e De Luca Picione, L. 2009 *Diritto al denaro o denaro per i diritti? Dal contrasto alla povertà ad un welfare delle opportunità* Carocci, Roma
- Amaturo, E. Gambardella, D. Morlicchio, E. 2007, *In ultima istanza. Riflessioni sul Reddito di Cittadinanza a Napoli* Libreria Dante e Descartes, Napoli.
- Bane, M. e Elwood, D. 1994 *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform* Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Biolcati, R. F. 2006 *Povert , teoria e tempo: la valutazione delle politiche di sostegno al reddito* Angeli, Milano.
- Bion, W. R. 1973, *Attenzione e interpretazione*, Armando, Roma.
- Castel R. 2006, Il ritorno dell'individuo per difetto. Come progettare la vita in assenza di propriet  sociale?". *Animazione sociale*, 5, Gruppo Abele, Torino
- Castel, R. 2004 *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?* Einaudi, Torino.
- Chieffo, G. Di Cicco, G. Trupiano, B. 2007 *La specificit  del Reddito di Cittadinanza a Napoli: dalla gestione del provvedimento alla progettazione delle misure di accompagnamento sociale* in Amaturo, E. Gambardella, D. Morlicchio, E. (a cura di) 2007
- Contini, D. e Negri, N. 2004, "Assistenza uguale dipendenza? Dipende", *Rassegna italiana di valutazione*, VIII, n. 30.
- Gambardella, D (a cura di), 2010. *La valutazione del Reddito di Cittadinanza a Napoli*, Angeli, Milano, in corso di pubblicazione
- Rao, R. 2007, *La costruzione sociale della fiducia. Elementi per una teoria della fiducia nei servizi* Liguori, Napoli.
- Sen, A. 2000, *Lo sviluppo   libert *, Mondadori, Milano (ed. or. 1999 *Development as freedom*, Knopf, New York).
- Trani G. 2010, "L'avanzare della povert  nella citt  di Napoli" in *Rapporto sulle politiche contro la povert  e l'esclusione sociale*, CIES.
- Veneziano, S. 2010, "Le condizioni della popolazione in Campania" in *Rapporto sulle politiche contro la povert  e l'esclusione sociale*, CIES.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Magda Bolzoni

Nelle pagine di questo quaderno viene offerta una panoramica di alcune delle politiche che enti locali hanno messo in atto come forme di sostegno al reddito, spaziando dal nord al sud della penisola. Ciò che innanzitutto emerge è l'ampia eterogeneità degli interventi realizzati nei differenti contesti: l'assenza di uno schema nazionale ha infatti portato alla proliferazione di misure con caratteri differenti seppur con un unico obiettivo, quello del sostegno delle fasce più disagiate della popolazione. La forte disomogeneità a livello territoriale risulta sovente accompagnata da una limitazione temporale, nonché economica, degli interventi. Con la sola eccezione della Provincia di Bolzano e della Regione della Valle d'Aosta, infatti, si parla in queste pagine di esperienze già concluse, che hanno avuto una durata compresa tra uno e sei anni. Si tratta inoltre, con le eccezioni di cui sopra, di interventi messi in atto dopo la conclusione della sperimentazione nazionale sul Reddito Minimo di Inserimento. Al centro tanto della progettazione quanto della gestione di interventi e fondi vi sono quindi gli enti locali, siano essi di livello regionale, provinciale o comunale. Se, da un lato, una più stretta connessione al territorio di riferimento può consentire una conoscenza più puntuale del fenomeno per come si declina localmente, dall'altro, se le misure si devono affidare in larga parte alle entrate delle amministrazioni locali è inevitabile che le finanze delle aree più disagiate, essendo direttamente o indirettamente legate al reddito della popolazione di riferimento, siano più ristrette. Dalla lettura dei contributi, risulta evidente come nel nostro Paese vi sia una maggiore spesa sociale nelle comunità più ricche rispetto a quelle più disagiate, dove lo stato di bisogno è maggiore e affligge quote più ampie di popolazione. Questo nodo critico si percepisce in modo chiaro se si ricorda che mentre nei casi della Provincia di Bolzano e nella Regione della Valle d'Aosta il 100% degli ammissibili gode effettivamente di misure di sostegno, la quota precipita al solo 12% nel Comune di Napoli.

Anche facendo riferimento alle categorie già presentate nell'introduzione al quaderno, si cercherà di evidenziare brevemente l'eterogeneità delle esperienze e le principali differenze nelle scelte che gli enti hanno compiuto nel disegnare lo schema della misura di sostegno. Già la molteplicità delle diciture adottate fa trasparire la varietà di opzioni messe in campo: si spazia da Reddito Minimo

di Inserimento, a Reddito Minimo Vitale, a Reddito di Cittadinanza e variazioni sul tema.

Nella *scelta dei soggetti* nessuna realtà utilizza il parametro ISEE in modo esclusivo, benché costituisca sovente un riferimento per le modalità adottate: spesso e volentieri è arricchito da stime sui consumi documentati, come nel caso della Campania e della Basilicata, o da altre forme di entrate non conteggiate ai fini IRPEF ma comunque integrative del reddito familiare, ad esempio pensioni, indennità o sostegni a vario titolo erogati da enti o istituzioni, come in Valle d'Aosta e in Friuli Venezia Giulia, o anche entrate derivanti da lavoro irregolare o aiuti familiari, come nel caso di Napoli. Ancora, il Comune di Mola di Bari si affida a un calcolo più complesso che unisce al reddito e ai consumi anche la condizione sociale e sanitaria del nucleo familiare di interesse, a cui viene assegnato un punteggio specifico dagli assistenti sociali chiamati a valutarla. In vario modo è presente in tutti i casi un peso relativo al numero dei componenti del nucleo familiare, che costituisce sempre l'unità di riferimento degli interventi. Solo il contributo della Provincia di Bolzano affronta tuttavia la questione di una più puntuale definizione di nucleo familiare, precisando la centralità del nucleo materialmente convivente, indipendentemente dai legami di parentela, con l'eccezione del cosiddetto "nucleo familiare collegato" laddove ci siano genitori o figli non conviventi del beneficiario. Questi calcoli da un lato discriminano le domande ammissibili da quelle respinte, dall'altro, in situazioni di risorse economiche scarse, portano anche a una graduatoria interna agli aventi diritto. Come accennato precedentemente, infatti, nelle esperienze di Mola di Bari, Campania, Napoli e Basilicata solo una quota degli ammissibili riesce a godere effettivamente della misura di sostegno, con percentuali che vanno dal 65% di Mola di Bari al 12% di Napoli.

Il nodo delle condizioni di accesso connessi alla cittadinanza viene approfondito solo nei contributi della Provincia di Bolzano e della Regione della Valle d'Aosta. Nella prima realtà i requisiti di residenza e dimora differenziano tra cittadini italiani e categorie equiparate, da un lato – ovvero cittadini comunitari, titolari di protezione internazionale e soggiornanti di lungo periodo –, e cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, dall'altro. Per i primi è richiesta una dimora stabile in Alto Adige da almeno tre mesi prima della presentazione della domanda di sostegno, mentre per i secondi il requisito è la residenza, sempre da almeno tre mesi. Inoltre gli appartenenti a questa seconda categoria possono accedere alle prestazioni per un limite massimo di due mesi ogni anno. La Valle d'Aosta non sembra invece differenziare nell'accesso o nel godimento delle misure tra cittadini italiani ed extra-comunitari, richiedendo o la residenza o la dimora temporanea nella regione. Dai dati esposti emerge anzi un incremento delle domande presentate da stranieri nonché una quasi equivalenza numerica tra italiani e stranieri all'interno di quelle accettate.

Le soglie volte a determinare l'ammissibilità dei richiedenti alle misure di

sostegno, e ancor più il *livello dei benefici* erogati, svelano profonde differenze tra i contesti presi in esame, andando a evidenziare la rischiosa discrepanza tra aree più disagiate e investimenti più sostanziosi. In particolare, l'ammontare dei benefici erogati conosce, tra i casi presi in esame, due opzioni di calcolo. Da un lato ci sono quelle realtà che, avendo stabilito una soglia limite per l'accesso alle misure di sostegno, definiscono in modo puntuale i contributi per ciascun nucleo in modo da saldare la differenza tra situazione economica di partenza e soglia fissata – è il caso della Provincia di Bolzano, del Friuli Venezia Giulia e della Basilicata. Dall'altro, la scelta è di erogare un contributo standard per ciascun nucleo, indipendentemente dal reddito e dal numero di componenti della famiglia – è il caso della Regione Campania, di Napoli e di Mola di Bari. Tanto il Friuli Venezia Giulia quanto la Campania pongono come livello soglia per l'ammissibilità tra gli aventi diritto i 5 mila euro annui, nel primo caso calcolato attraverso le modalità già delineate sopra e nel secondo attraverso l'ISEE (integrato poi dalla valutazione dei consumi per stabilire la graduatoria finale dei beneficiari). La Provincia di Bolzano, la Valle d'Aosta e la Basilicata presentano invece una scala di soglie differenziate a seconda del numero dei componenti del nucleo familiare, uguali o superiori agli indici ISTAT di povertà annualmente ridefiniti. Ancora differente la strada adottata dal Comune di Napoli, che ha scelto di usare come riferimento il 40% del reddito mediano equivalente calcolato dalla Banca d'Italia nel 2006 per le regioni meridionali, con l'obiettivo di fare dei distinguo in una popolazione sostanzialmente molto povera. La soglia di reddito familiare per l'ammissibilità della domanda viene così fissata a 375 Euro mensili (4500 Euro annui). Per valutare appieno le differenze tra le soglie di accesso presentate è bene notare che le entrate da prendere in considerazione per il calcolo dell'ammontare di riferimento sono definite in modo diverso nei vari contesti, risultando più stringenti proprio in quelli con soglia (e successivi benefici) più bassa. Relativamente ai benefici erogati, è interessante ricordare come nell'intero contesto campano, capoluogo compreso, il contributo mensile sia standard e sia fissato a 350 Euro, indipendentemente dalla situazione economica di partenza e dal numero di componenti. Se si considera che il fabbisogno attualmente stabilito in Provincia di Bolzano per un nucleo familiare di una persona è pari a 584 Euro si può cogliere la misura del divario tra realtà differenti: pur tenendo in debita considerazione la distanza tra costo della vita, la disparità è stridente.

Un altro elemento che può essere utile tenere in considerazione è la possibilità di cumulare il sistema preso in esame con altre misure di sostegno al reddito erogate dall'ente locale di riferimento. Tanto Bolzano quanto la Valle d'Aosta prevedono in modo esplicito tale opzione, laddove si ritiene che integrazioni di tipo differente vadano a colmare bisogni di diversa natura. Ad esempio, la Provincia di Bolzano prevede, oltre al reddito minimo di inserimento che è specificamente rivolto a garantire per periodi limitati il soddisfacimento di bisogni

fondamentali, una serie di misure di sostegno monetario di altra natura. Tra queste la più rilevante risulta il contributo per la locazione, che consente di far fronte al pagamento di affitto e riscaldamento. Tali misure sono considerate cumulabili con il reddito minimo di inserimento. Opposto è invece il caso di Mola di Bari dove il godimento di misure di supporto assume carattere esclusivo: le famiglie che usufruiscono del reddito minimo di inserimento vengono automaticamente escluse dagli altri programmi di sostegno economico e viceversa.

Considerando il versante degli *obblighi da parte dei beneficiari*, si riscontrano tra i casi presi in esame due estremi di quello che potrebbe essere considerato una sorta di continuum: ad un lato si trova Mola di Bari, in cui l'erogazione del contributo è direttamente dipendente dal numero di ore impiegate dal beneficiario in un lavoro presso il Comune o un datore di lavoro terzo a cui l'amministrazione paga parte dello stipendio, dall'altro il caso di Napoli in cui l'adesione all'accompagnamento sociale offerto assume carattere esclusivamente volontario. Andando più nel dettaglio: a Mola di Bari il reddito minimo di inserimento consiste nella possibilità di lavorare ricevendo un pagamento orario di 5,40 Euro per un massimo di 70 ore al mese. A Napoli, invece, all'erogazione del contributo mensile si affianca la possibilità di accedere a un Programma di Accompagnamento Sociale, la cui partecipazione è però del tutto volontaria, andando quindi a collocarsi non tanto tra gli obblighi connessi alla misura, quanto piuttosto tra le opportunità offerte. La formula del progetto individualizzato, di un patto tra il beneficiario e i servizi risulta piuttosto diffuso e viene solitamente inteso come cogente per rimanere all'interno del programma, accanto al permanere della medesima condizione economica. La Valle d'Aosta prevede, ad esempio, che l'erogazione del contributo sia connessa ad una presa in carico da parte del servizio sociale professionale, che ha il compito di definire un piano in cui vengano evidenziati gli interventi programmati e concordati con l'interessato al fine di superare, se possibile, lo stato di necessità. È prevista in modo esplicito l'opzione di non concedere il contributo ai nuclei che rifiutino di collaborare. Posizioni simili quelle della Basilicata, che contempla la sottoscrizione di un contratto di inserimento, e del Friuli Venezia Giulia, in cui oltre ad uno specifico programma costruito sui beneficiari, il patto coi servizi prevede anche un accordo sulle voci di spesa in cui il sostegno monetario erogato deve essere impiegato. Strategia leggermente differente quella adottata dalla Provincia di Bolzano, che pone come requisito per il proseguo del sostegno economico la dimostrazione mensile degli sforzi intrapresi nella ricerca di un lavoro da parte di tutti i componenti adulti del nucleo familiare. In caso di mancata documentazione, tuttavia, non si assiste ad una immediata espulsione del programma, ma ad una graduale riduzione della prestazione erogata, fino ad un eventuale azzeramento, garantendo comunque una quota per i componenti minori del nucleo. Un situazione limite si è poi verificata nel contesto campano, dove alcune misure di accompagnamento erano previste dal testo legislativo e dal regolamen-

to attuativo, ma sono poi state finanziate con notevole ritardo e hanno avuto una realizzazione diseguale e discontinua. Interventi anche molto diversi appaiono quindi riuniti sotto un'etichetta simile.

Infine, l'ultimo nucleo di questioni riguarda lo schema di *governance*, inerente tanto alla scelta dell'unità amministrativa quanto al raccordo con altre agenzie ed enti istituzionali. Al di là di un disegno legislativo a livello regionale o provinciale, le unità di intervento e di gestione appaiono di grandezze differenti. Da un punto di vista amministrativo ed economico, il caso campano risulta esemplare: nonostante la legge istitutiva sia di tipo regionale, l'intero processo prende corpo a livello di Ambiti Territoriali. Ciascun Ambito ha graduatorie proprie e si occupa direttamente dell'implementazione della misura di sostegno. Questo ha dato luogo tra l'altro a soglie effettive di accesso disomogenee tra i diversi Ambiti a fronte di una unica soglia di ammissibilità stabilita a livello regionale, nonché a gradi diseguali di attuazione di accompagnamento sociale, pur previsto come uniforme in tutta la Campania. Si coglie pienamente, da questa esperienza, la rilevanza della dimensione territoriale tanto nella pianificazione quanto nell'attuazione delle prestazioni sociali. D'altra parte proprio la prossimità del servizio alla persona offre vantaggi notevoli, di conoscenza approfondita e presa in carico, che sono stati sottolineati in altre realtà in cui la disponibilità economica della misura risulta meno problematica: come già espresso nell'introduzione, CIES (2010) sostiene la scelta degli Ambiti Territoriali come unità amministrativa di riferimento. In Friuli Venezia Giulia sono i servizi sociali dell'Ambito Territoriale a prendere in carico il beneficiario dopo che la sua richiesta sia stata accettata; similmente, nel caso della Provincia di Bolzano l'erogazione dei contributi avviene da parte dei Distretti sociali delle otto Comunità Comprensoriali (associazioni di comuni) in cui è articolato il territorio di riferimento. Anche nel caso della Valle d'Aosta è il servizio sociale territoriale ad effettuare tanto la valutazione preventiva quanto la presa in carico successiva, mentre le domande vengono esaminate da una Commissione apposita composta, oltre che dal dirigente del servizio suddetto, anche dal funzionario responsabile dell'Ufficio Sviluppo Servizio Sociale e Assistenza e da un amministratore locale designato dal Consiglio Permanente degli Enti Locali.

Misure di sostegno che non si limitano ad una erogazione monetaria, ma prevedono anche un accompagnamento sociale, nonché la predisposizione e la gestione di programmi formativi e di inserimento lavorativo, richiedono un raccordo con altre agenzie locali, primi tra tutte i Centri per l'impiego provinciali: la disponibilità di risorse infrastrutturali appropriate può risultare cruciale per la buona riuscita della politica. Nelle esperienze tanto del Friuli Venezia Giulia quanto della Basilicata proprio la connessione tra agenzie differenti è stata valutata di basilare importanza: se da un lato la costruzione e la gestione di collaborazioni con soggetti diversi ha comportato un evidente impegno aggiuntivo, dall'altro ha consentito di costruire percorsi personalizzati che andassero al di là del me-

ro sostegno economico. Il Friuli Venezia Giulia sottolinea le collaborazioni con Centri per l'impiego provinciali, servizi sanitari specialistici, servizi educativi e soggetti del terzo settore, mentre la Basilicata evidenzia l'approccio della "rete integrata", in cui hanno operato congiuntamente servizi delle amministrazioni comunali, delle amministrazioni provinciali, della regione ed il privato sociale. Una forte attenzione alla necessità di coordinamento degli interventi, economici e non, tra i diversi soggetti che interagiscono nelle politiche di sostegno trapasare anche nella realtà valdostana, che anzi affronta la questione in modo esplicito nella nuova legge regionale che entrerà in vigore all'inizio del 2011: anche nel tentativo di riordinare interventi prima tra loro scorporati, il testo riconosce l'azione di enti locali, organizzazioni di volontariato e ONLUS nel realizzare progetti di uscita dalla povertà, in un'ottica di collaborazione tra livelli istituzionali differenti e privato sociale.

Per concludere si vogliono riproporre e tematizzare alcuni nodi critici già delineati dagli autori nei singoli contributi, che si presentano spesso come domande aperte sulla progettazione e gestione delle misure e che richiedono un ulteriore sforzo di approfondimento e riflessione.

Alcune considerazioni e valutazioni mosse dai singoli contributori sono più legate al contesto di implementazione che trasversali ai vari ambiti: al di là del contenuto, questo consente di sottolineare ancora una volta la rilevanza della dimensione locale e delle caratteristiche delle singole realtà nella strutturazione e messa in atto delle misure di sostegno. Inoltre chiama in campo una questione più volte accennata nel corso della trattazione, ovvero la forte eterogeneità territoriale delle risorse disponibili e dei servizi offerti.

Un punto in vario modo toccato è quello del *non-take-up*, relativo alla quota di persone in stato di bisogno ma non intercettate dai servizi, che quindi rimangono estranee a misure e percorsi di sostegno. In alcuni casi, gli interventi, anche se sperimentazioni di breve durata, hanno permesso di cogliere situazioni di bisogno sommerso e di avvicinare segmenti prima non raggiunti. Questo è stato possibile sia grazie all'introduzione di politiche prima non esistenti, sia grazie all'impiego forte di operatori sociali sul territorio. Anche laddove le misure di sostegno hanno avuto vita breve, i soggetti in stato di bisogno hanno guadagnato una più approfondita familiarità con le istituzioni, anche se una maggiore dose di conoscenza non implica necessariamente un aumento proporzionale di fiducia, come ci è stato ricordato nel caso campano. Rimane comunque il problema della presenza, molto probabilmente significativa, di persone che avrebbero i requisiti per accedere ad interventi di supporto, ma che non ne sono a conoscenza o vivono il ricorso all'aiuto pubblico con un senso di vergogna. Si tratta di una questione che però viene problematizzata principalmente dalle realtà che hanno fatto delle politiche di sostegno al reddito una misura strutturale.

Un nodo delicato e complesso, già affrontato in queste pagine, è poi quello

dell'organizzazione pratica e gestionale della macchina amministrativa. È emersa più volte l'importanza di unità di riferimento di dimensioni adeguate e con personale correttamente formato in grado di strutturare ed offrire progetti di inserimento efficaci; a questo va aggiunta la necessità di mettere in campo un lavoro coordinato tra istituzioni diverse, nonché con agenzie del privato sociale, al fine di garantire un corretto funzionamento degli interventi. Se l'avvio di rapporti di proficua collaborazione con enti differenti può senza dubbio essere annoverato tra gli elementi positivi, molte esperienze hanno sottolineato forti difficoltà nell'organizzazione e nella conduzione pratica del programma: non si possono tralasciare gli sforzi e le risorse che debbono essere impiegati sia per innescare che per mantenere tale meccanismo, nonché quelli necessari per adempiere alle azioni di controllo, gestione e monitoraggio richieste.

In nessuna delle realtà qui prese in considerazione, infine, viene pienamente affrontato il punto del rapporto tra i benefici derivanti dal trasferimento e quelli derivanti dal lavoro, ovvero la questione del possibile effetto disincentivante dei trasferimenti laddove i lavori disponibili siano di bassa qualità, soprattutto nei confronti del secondo percettore di reddito. Non risultano infatti previsti particolari incentivi al lavoro, ossia trattenute solo parziali dell'integrazione spettante qualora il beneficiario, o altri componenti del nucleo familiare, percepiscano o inizino a percepire una retribuzione da lavoro. Tuttavia la questione, approfondita nell'introduzione, appare un punto centrale su cui riflettere nel momento in cui si ponga il problema di superare un approccio assistenzialistico e si vogliano invece promuovere percorsi di autonomia e uscita dallo stato di bisogno.

I nodi critici e i quesiti delineati nell'introduzione quindi, lungi dall'aver ricevuto risposte risolutive, sono stati anzi ulteriormente problematizzati dalle esperienze concrete presentate. La riflessione sulle misure di sostegno al reddito necessita una costante attenzione e un continuo lavoro al fine di confezionare politiche che sempre meglio si adattino ai bisogni e alle caratteristiche della realtà in esame.

BIBLIOGRAFIA

- Agodi M. C. e De Luca Picione L., 2009, *Diritto al denaro o denaro per i diritti? Dal contrasto alla povertà a un welfare delle opportunità*, Carocci, Roma.
- Bargain, O., Immervoll, H., Viitamäki, H., 2009, *No Claim, No Pain - Measuring the Non-Take-up of Social Assistance using Register Data*, WP 200931, School Of Economics, University College Dublin.
- Carbone D. e Kazepov Y., 2007, *Che cos'è il welfare state*, Carocci, Roma.
- CIES, 2009, *Rapporto sulle Politiche contro la Povertà e l'Esclusione Sociale*, accessibile a <http://www.commissione-poverta-cies.eu/Archivio/Rapporto%202009/rapporto2009.pdf>.
- CIES, 2010, *Rapporto sulle Politiche contro la Povertà e l'Esclusione Sociale*, accessibile a <http://www.commissione-poverta-cies.eu/Archivio/rapporto2010.pdf>.
- Mesini D., 2009, "Le politiche e gli interventi regionali di contrasto alla povertà", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, anno XXXIX, n. 6-7.
- Triglia C., 2006, *Sviluppo Locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari.

